



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPÚBLICA

Ofício n.º 325/XIV/1ª – CACDLG/2021

Data: 14-04-2021

NU: 674378

ASSUNTO: Parecer sobre os Projetos de Lei n.ºs 768/XIV/2.ª (CDS-PP); 771/XIV/2.ª (PAN) e 772/XIV/2.ª (NinscJKM);

*Caro Presidente,*

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo aos **Parecer sobre os Projetos de Lei n.ºs 768/XIV/2.ª (CDS-PP) - Consagra a natureza de crimes públicos dos crimes de ameaça e de coação, adequando-os ao crime de violência doméstica (quingüagésima terceira alteração ao Código Penal); Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.ª (PAN) - Consagra a natureza pública dos crimes de violação, de coação sexual, de fraude sexual, de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência e de procriação artificial não consentida e alarga os prazos de prescrição de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores e do crime de mutilação genital feminina, procedendo à alteração do Código Penal e do Código de Processo Penal; Projeto de Lei n.º 772/XIV/2.ª (NinscJKM) - Proceda a uma alteração do Código Penal, atribuindo a natureza de crime público aos crimes de coação sexual, violação e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, garantindo a conformidade deste diploma com a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul) “**, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do PAN, na reunião de 14 de abril de 2021, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E  
GARANTIAS**

**PARECER**

**Projeto de Lei 768/XIV/2 (CDS-PP) - Consagra a natureza de crimes públicos dos crimes de ameaça e de coação, adequando-os ao crime de violência doméstica (quingüagésima terceira alteração ao Código Penal)**

**Projeto de Lei 771/XIV/2 (PAN) - Consagra a natureza pública dos crimes de violação, de coação sexual, de fraude sexual, de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência e de procriação artificial não consentida e alarga os prazos de prescrição de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores e do crime de mutilação genital feminina, procedendo à alteração do Código Penal e do Código de Processo Penal**

**Projeto de Lei 772/XIV/2 (Ninsc JKM) - Procede a uma alteração do Código Penal, atribuindo a natureza de crime público aos crimes de coação sexual, violação e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, garantindo a conformidade deste diploma com a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul)**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### PARTE I – CONSIDERANDOS

#### I. a) Nota introdutória

Os Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei 768/XIV/2 - Consagra a natureza de crimes públicos dos crimes de ameaça e de coação, adequando-os ao crime de violência doméstica (quinquagésima terceira alteração ao Código Penal)**.

Por sua vez, os Deputados do Grupo Parlamentar do PAN tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei 771/XIV/2 - Consagra a natureza pública dos crimes de violação, de coação sexual, de fraude sexual, de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência e de procriação artificial não consentida e alarga os prazos de prescrição de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores e do crime de mutilação genital feminina, procedendo à alteração do Código Penal e do Código de Processo Penal**.

Também a Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei 772/XIV/2 - Procede a uma alteração do Código Penal, atribuindo a natureza de crime público aos crimes de coação sexual, violação e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, garantindo a conformidade deste diploma com a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul)**.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O projeto de lei n.º 768/XIV/2.ª deu entrada em 29 de março de 2021, tendo sido admitido no dia 30 de março de 2021, e por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

O projeto de lei n.º 771/XIV/2.ª deu entrada em 30 de março de 2021, foi admitido a 31 de março de 2021, e por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

O projeto de lei n.º 772/XIV/2.ª deu entrada em 31 de março de 2021, tendo sido admitido nesse mesmo dia, e por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

Por anúncios de 31 de março de 2021 e de 07 de abril de 2021, foi a signatária deste parecer designada como relatora do parecer relativo a estas iniciativas legislativas, tendo ficado decidida a elaboração de parecer conjunto tendo em conta uma certa similitude de propósitos e de soluções dos projetos de lei.

Todos os Projetos de Lei foram apresentado nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), observando o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento.

Foram solicitados, a 31 de março de 2021, pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e à Ordem dos Advogados, não



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

tendo sido recebidos, até à data de entrega do presente relatório, nenhum dos pareceres solicitados.

A discussão na generalidade das iniciativas objeto do presente parecer está agendada para o Plenário do próximo dia 15 de abril.

### **I b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas**

Nos exactos termos da respectiva nota técnica, o projeto de lei n.º 768/XIV/2.ª “pretende alterar o Código Penal, incidindo sobre os seus artigos 153.º (*Ameaça*) e 154.º (*Coacção*) e revogando os respetivos n.ºs 2 e 4, de modo a consagrar a natureza pública dos crimes de ameaça e coacção, à semelhança do que foi feito com o crime de violência doméstica (...). Na origem da alteração proposta está a preocupação do proponente com o facto de os procedimentos criminais iniciados com fundamento em crime de violência doméstica, quando denunciados ou quando chegam ao conhecimento do Ministério Público por impulso de terceiros, acabarem por ser convertidos em processos por crime de ameaça ou de coacção, cujo prosseguimento fica dependente da apresentação de queixa por parte da vítima do crime, que não a apresenta e, conseqüentemente, os processos acabam por ser arquivados. Com efeito, considera o proponente que os crimes de ameaça e de coacção, inseridos no Capítulo IV – *Crimes contra a liberdade pessoal* - do Código Penal, derivam ou são suscetíveis de derivar em crimes de violência doméstica, e como tal devem ser tornados públicos, na medida em que os elementos típicos destes dois crimes «são condutas que estão na origem da violência psicológica que, regra geral, evolui para um quadro de violência doméstica». Logo, segundo o proponente, a violência psicológica implícita, quer no crime de ameaça quer no crime de coacção, justifica que os mesmos assumam uma natureza pública à



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

semelhança do crime de violência doméstica, conforme resulta, inequivocamente, do título atribuído à iniciativa - *Consagra a natureza de crimes públicos dos crimes de ameaça e de coação, adequando-os ao crime de violência doméstica (...)*. A iniciativa legislativa compõe-se de quatro artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo prevendo a alteração dos artigos 153.º e 154.º do Código Penal; o terceiro contendo uma norma revogatória; e o quarto determinando a data de início de vigência das normas”.

Os projetos de lei n.º 771/XIV/2.ª e 772/XIV/2.ª foram objecto de uma nota técnica conjunta, que descreve nos seguintes termos os propósitos de cada uma das iniciativas:

“Os Projetos de Lei em apreciação visam alterar o Código Penal, atribuindo natureza de crime público a alguns dos crimes previstos na Secção I – Crimes contra a liberdade sexual - do Capítulo V do Código Penal, referente aos crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual.

Justificando a sua pretensão, ambos os proponentes invocam o artigo 55.º da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (...). Nas exposições de motivos, os proponentes alertam para os efeitos que este tipo de crime pode ter sobre as vítimas, colocando possíveis constrangimentos no momento da denúncia, e fundamentam, por esse motivo, a necessidade de atuação do Estado na prossecução do interesse da vítima, mas igualmente na garantia da punição do agressor.

Em suma, tendo presente o entendimento acima descrito, as duas iniciativas pretendem alterar a redação do artigo 178.º do Código Penal, contendo, porém, as seguintes diferenças: O Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.ª (PAN) propõe a alteração do n.º 1 do artigo 178.º com vista a atribuir natureza de crime público aos crimes de coação sexual



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

(artigo 163.º), violação (artigo 164.º), abuso sexual de pessoa incapaz de resistência (artigo 165.º), fraude sexual (artigo 167.º) e procriação artificial não consentida (artigo 168.º). A alteração proposta pelo Projeto de Lei n.º 772/XIV/2.ª (Ninsc JKM) cinge este elenco aos crimes de coação sexual (artigo 163.º), violação (artigo 164.º) e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência (artigo 165.º).

Esta última iniciativa propõe também a revogação do n.º 2 do artigo 178.º, uma vez que esta norma é, em si mesma, uma exceção ao regime que faz depender de queixa a abertura de procedimento criminal pela prática daqueles crimes e, por esse motivo, perderia a utilidade no caso de aprovação desta iniciativa. O projeto de lei da iniciativa do Grupo Parlamentar do PAN, não propondo a revogação da norma, preconiza a sua alteração, conferindo-lhe uma redação totalmente distinta, sem qualquer ligação com a redação atual, e que visa garantir que *«a vítima pode, a todo o tempo, requerer o arquivamento do processo, só podendo o Ministério Público rejeitar tal requerimento quando, de forma fundamentada, considere que o prosseguimento da acção penal é o mais adequado à defesa do interesse da vítima e que o pedido se deveu a qualquer tipo de condicionamento por parte do arguido ou de terceiro, caso em que deverá promover sempre a aplicação das medidas necessárias à sua protecção contra eventuais retaliações ou coação»*.

Ambas as iniciativas legislativas propõem a revogação dos n.ºs 4 e 5 do artigo 178.º relativos à suspensão provisória do processo por crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado, podendo ler-se na exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.ª (PAN) *«que a prática revela que no âmbito destes crimes as crianças e jovens são frequentemente pressionadas a mudar o seu testemunho e que as próprias famílias são desincentivadas pelos próprios profissionais e pelo Ministério Público a suspender o processo»*.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Adicionalmente, o Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.ª (PAN) pretende alterar o n.º 5 do artigo 118.º do Código Penal, propondo que, no caso dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores, bem como no crime de mutilação genital feminina, quando o ofendido seja menor de 14 anos, o procedimento criminal não possa extinguir-se, por efeito da prescrição, antes de o ofendido perfazer 40 anos e, quando tais crimes sejam praticados contra maior de 14 anos, o procedimento criminal se extinga, por efeito de prescrição, logo que sobre a sua prática tiverem decorrido 20 anos, não podendo a prescrição ocorrer antes de o ofendido perfazer 35 anos.

Este projeto de lei propõe ainda a revogação do n.ºs 5 e 8 do artigo 282.º do Código de Processo Penal, contudo, não existindo um n.º 8 no artigo 282.º do Código de Processo Penal, cremos tratar-se de lapso. No que ao n.º 5 do artigo 282.º concerne, a presente proposta de revogação terá como efeito a eliminação da possibilidade de, em processos por crime de violência doméstica não agravado pelo resultado, a duração da suspensão provisória do processo poder atingir os 5 anos. O Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.ª (PAN) compõem-se de quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto, o segundo prevendo a alteração ao Código Penal, o terceiro contendo uma norma revogatória e o quarto determinando o início da vigência da lei que vier a ser aprovada.

O Projeto de Lei n.º 772/XIV/2.ª (Ninsc JKM) contém quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto, o segundo prevendo a alteração ao Código Penal, o terceiro contendo uma norma revogatória e o quarto determinando o início da vigência da lei que vier a ser aprovada”.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### I c) Enquadramento legal

Os crimes de ameaça e de coação encontram-se previstos nos artigos 153.º e 154.º do Código Penal (CP), respetivamente, integrados no capítulo IV, relativo aos crimes contra a liberdade pessoal, do Título I (Dos crimes contra as pessoas) do Livro II (Parte Especial do Código), a par dos crimes de perseguição, casamento forçado, intervenções e tratamentos médico-cirúrgicos arbitrários, sequestro, escravidão, tráfico de pessoas, rapto e tomada de reféns.

O Capítulo I do Título V da Parte Geral do Código Penal (CP) dispõe sobre a prescrição do procedimento criminal. Em especial, o seu artigo 118.º, cuja alteração se propõe, prevê os prazos de prescrição, que variam entre os 2 e os 15 anos, em regra em função da medida da pena ou do tipo de crime. Contudo, nos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores, bem como no crime de mutilação genital feminina em que a vítima é menor, o procedimento criminal não prescreve antes de o ofendido atingir os 23 anos de idade (n.º 5).

Os crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual encontram-se previstos no Capítulo V do Título I (Crimes contra as pessoas) da Parte Especial do Código Penal, em duas secções diferentes, que compreendem, respetivamente:

- Secção I - os crimes de coação sexual (artigo 163.º), violação (artigo 164.º), abuso sexual de pessoa incapaz de resistência (artigo 165.º), abuso sexual de pessoa internada (artigo 166.º), fraude sexual (artigo 167.º), procriação artificial não consentida (artigo 168.º), lenocínio (artigo 169.º) e importunação sexual (artigo 170.º);



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Secção II – os crimes de abuso sexual de crianças (artigo 171.º), abuso sexual de menores dependentes ou em situação particularmente vulnerável (artigo 172.º), atos sexuais com adolescentes (artigo 173.º), recurso à prostituição de menores (artigo 174.º), lenocínio de menores (artigo 175.º), pornografia de menores (artigo 176.º), crime de aliciamento de menores para fins sexuais (artigo 176.º-A) e organização de viagens para fins de turismo sexual com menores (artigo 176.º-B).

O referido Capítulo V compreende ainda uma Secção III, que contém disposições comuns aos crimes acima referidos sobre agravação (artigo 177.º), queixa (artigo 178.º) e inibição do poder paternal e proibição do exercício de funções (artigo 179.º).

### PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

No que respeita à outorga de natureza pública a crimes contra a liberdade sexual que actualmente são semipúblicos, a relatora manifestou já a sua opinião no parecer relativo ao projeto de lei n.º 250/XIV/1.ª (BE) e no parecer relativo aos projetos de lei n.º 701/XIV/2.ª (IL) e n.º 702/XIV/2.º (NinscCR), pelo que se dispensa de aqui reproduzir tal opinião.

Quanto à pretensão, agora vertida no Projeto de Lei n.º 768/XIV/2.ª, de conceder tal natureza aos crimes de ameaça e de coacção, dir-se-á tão-somente que tal propósito repousa no pressuposto de que tais crimes constituem hipóteses de violência doméstica indevidamente subsumidas em tipos legais de crime menos graves, sendo que em inúmeros casos assim não é. Por outro lado, naqueles casos em que tais condutas devam ser subsumidos no tipo legal de crime mais grave da violência doméstica, que se basta com a causação de maus tratos psicológicos, já as ameaças ou a coacção terão natureza pública.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Já no que respeita ao Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.ª, entende-se que o alargamento dos prazos de prescrição do procedimento criminal proposto é manifestamente excessivo, não surge acompanhado por justificação bastante da sua necessidade e, caso fosse acolhido, provocaria um desequilíbrio na harmonização das diversas finalidades do direito processual penal.

### PARTE III - CONCLUSÕES

1. O CDS-PP apresentou à Assembleia da República o *Projeto de Lei 768/XIV/2 - Consagra a natureza de crimes públicos dos crimes de ameaça e de coação, adequando-os ao crime de violência doméstica (quinquagésima terceira alteração ao Código Penal)*.
2. A iniciativa legislativa *sub judice* visa alterar a natureza dos crimes de ameaças e de coação, tornando-os crimes públicos.
3. Também o PAN apresentou à Assembleia da República o *Projeto de Lei 771/XIV/2 - Consagra a natureza pública dos crimes de violação, de coação sexual, de fraude sexual, de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência e de procriação artificial não consentida e alarga os prazos de prescrição de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores e do crime de mutilação genital feminina, procedendo à alteração do Código Penal e do Código de Processo Penal*.
4. A iniciativa legislativa *sub judice* visa alterar a natureza dos crimes de violação, de coação sexual, de fraude sexual, de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência e de procriação artificial não consentida, tornando-os crimes públicos. Além disso, visa também o alargamento dos prazos de prescrição de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores e do crime de mutilação genital feminina.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

5. Por sua vez, a Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira apresentou à Assembleia da República o **Projeto de Lei 772/XIV/2** - *Procede a uma alteração do Código Penal, atribuindo a natureza de crime público aos crimes de coação sexual, violação e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, garantindo a conformidade deste diploma com a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul)*.
6. A iniciativa legislativa *sub judice* visa atribuir a natureza de crime público aos crimes de coação sexual, violação e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência.
7. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 768/XIV/2.ª (CDS-PP), o Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.ª (PAN) e o Projeto de Lei 772/XIV/2ª (Ninsc JKM) reúnem os requisitos regimentais e constitucionais para serem discutidos e votados em plenário.

### PARTE IV – ANEXOS

Anexam-se as notas técnicas elaboradas pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 14 de abril de 2021

A Deputada Relatora

(Cláudia Santos)

O Presidente da Comissão

(Luís Marques Guedes)

**Projeto de Lei n.º 728/XIV/2.ª (IL)**

**Altera a Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (11.ª Alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto)**

Data de admissão: 12 de março de 2021

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

**Índice**

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

**Elaborado por:** Maria João Godinho e Sandra Rolo (DILP), Paula Faria (BIB), Sónia Milhano (DAPLEN) e Margarida Ascensão (DAC)

Data: 22 de março de 2021

## I. Análise da iniciativa

- A iniciativa

A presente iniciativa legislativa visa alterar a [Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto](#)<sup>1</sup>, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais (LEOAL), incidindo sobre os seus artigos 19.º (*Candidaturas de grupos de cidadãos*), 20.º (*Local e prazo de apresentação*) e 23.º (*Requisitos gerais de apresentação*), com o objetivo de «devolver a normalidade democrática ao país no que concerne às eleições locais».

Com efeito, as alterações recentes, introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, vieram modificar as regras para as candidaturas independentes, de forma a dificultá-las, constituindo – nas palavras do proponente - «*uma drástica violação democrática, que impede a constitucionalmente garantida participação dos cidadãos na vida política do país*», situação desde logo denunciada pela Iniciativa Liberal e que motivou mais recentemente, em fevereiro de 2021, o envio ao Tribunal Constitucional, pela Provedora de Justiça, de um pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade de normas constantes da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, mais especificamente: artigo 19.º, n.º 4, só por si e quando conjugado com o n.º 6, por violação do direito dos cidadãos de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do País (artigos 48.º, n.º 1, e 239.º, n.º 4, da Constituição) e, com os mesmos fundamentos, a inconstitucionalidade consequente do artigo 19.º n.º 5, daquele diploma, decorrente da sua relação instrumental com o n.º 4.

Conforme é mencionado na exposição de motivos, segundo a Provedora de Justiça, o problema desta Lei não se prende tanto com as exigências de natureza formal, mas antes com o impacto material destas alterações, tornando, na prática, impossível a candidatura da maioria dos grupos de cidadãos às eleições autárquicas, e isto em benefício dos maiores partidos políticos.

---

<sup>1</sup> Ligação para o diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico (<https://dre.pt>).  
Todas as referências legislativas nacionais são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário.

Neste contexto, propõe-se, por um lado, que os grupos de cidadãos eleitores que apresentem candidatura simultaneamente aos órgãos câmara municipal e assembleia municipal possam apresentar candidatura aos órgãos de todas ou parte das freguesias do mesmo concelho.

Por outro lado, a presente iniciativa pretende, igualmente alterar algumas matérias que, não levantando questões de constitucionalidade, dificultam as condições de candidatura dos grupos de cidadãos independentes

A iniciativa legislativa compõe-se de quatro artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo prevendo a alteração dos artigos 19.º, 20.º e 23.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto; o terceiro contendo uma norma revogatória; e o quarto determinando a data de início de vigência das normas.

Para melhor compreensão das alterações propostas, apresenta-se o quadro comparativo, em anexo.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O [artigo 235.º<sup>2</sup>](#) da Constituição da República Portuguesa (Constituição) consagra a existência de autarquias locais como parte da organização democrática do Estado, determinando que «são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas». Nos termos do [artigo 236.º, n.ºs 1 e 2](#), as autarquias locais são, no continente, as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira as freguesias e os municípios. A [Lei n.º 169/99, de 18 de setembro](#),<sup>3</sup> define o regime jurídico de funcionamento e quadro de competências dos órgãos dos municípios e das freguesias.

<sup>2</sup> Disponível no sítio na *Internet* da Assembleia da República, para o qual são feitas todas as referências à Constituição.

<sup>3</sup> Diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário. A [Lei n.º 169/99, de 18 de setembro](#), foi alterada pela [Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro](#) (retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs [4 de 6 de fevereiro](#) e [9 de 5 de março de 2012](#)), pela [Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro](#), pela [Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de](#)

O direito de participação na vida pública, nos termos do qual «todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos» ([artigo 48.º, n.º 1](#), da Constituição), exerce-se desde logo ao nível da constituição dos órgãos do poder político, efetivando-se quer de forma direta quer através de órgãos representativos eleitos pelos cidadãos, sendo que «todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos», conforme dispõe o n.º 1 do [artigo 50.º](#). Nos termos do n.º 3 deste artigo, «No acesso a cargos eletivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos.»

O [artigo 10.º, n.º 1](#), da Constituição prevê que «o povo exerce o poder político, através de sufrágio universal, igual, direto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na constituição». Os princípios gerais de direito eleitoral constam do [artigo 113.º](#), existindo normas constitucionais específicas para cada um dos atos eleitorais. Neste sentido, e tendo em conta o objeto da iniciativa em análise, salienta-se o [artigo n.º 239.º](#), cujo regime se encontra desenvolvido na lei que regula a eleição dos titulares dos órgão autárquicos ([LEOAL<sup>4</sup>](#)), aprovada pela [Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto](#), e depois retificada pela [Declaração de Retificação n.º 20-A/2001, de 12 de outubro](#), e alterada pelas Leis Orgânicas n.ºs [5-A/2001, de 26 de novembro](#), [3/2005, de 29 de agosto](#), [3/2010, de 15 de dezembro](#), [1/2011, de 30 de novembro](#), [72-A/2015, de 23 de julho](#), [1/2017, de 2 de maio](#), [2/2017, de 2 de maio](#), [3/2018, de 17 de agosto](#), [1-A/2020, de 21 de agosto](#), e [4/2020, de 11 de novembro](#).

Nos seus 235 artigos a LEOAL disciplina, pois, os vários aspetos das eleições autárquicas, incluindo a capacidade eleitoral, a organização do sistema e do processo eleitoral, a campanha eleitoral, processo de escrutínio e outros, incluindo o regime

---

[novembro](#), pela [Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro](#) (retificada pela [Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro](#), e pela [Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro](#), pela [Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março](#) (retificada pela [Declaração de retificação n.º 10/2016, de 25 de maio](#)), e pela [Lei n.º 71/2018, de 31 dezembro](#) (retificada pela [Declaração de retificação n.º 6/2019, de 1 de março](#)).

<sup>4</sup> Texto consolidado.



sancionatório e o mandato dos órgãos autárquicos. Em causa na iniciativa objeto da presente nota técnica estão alterações aos seus artigos 19.º, 20.º e 23.º.

O [artigo 19.º](#), cuja redação atual resulta da [Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto](#), prevê um conjunto de regras a que devem obedecer as candidaturas de grupos de cidadãos. Recorde-se que esta possibilidade foi introduzida aquando da Revisão Constitucional de 1997, com o aditamento do n.º 4 do [artigo 239.º](#) da Constituição, o qual determina que as candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores, nos termos da lei. Esta norma permite, segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira <sup>5</sup>, a apresentação de candidaturas «independentes ou extrapartidárias» e consagra «uma exceção do monopólio partidário de apresentação de candidaturas o que cumpre uma dupla finalidade: (1) procurar abertura do sistema político para a renovação da representação política a nível local; (2) permitir a dinamização de uma verdadeira participação política e de mobilização cidadã próxima dos cidadãos».

Conforme esclarece a Comissão Nacional de Eleições, no seu [Manual de Candidatura de Grupos de Cidadãos Eleitores – Eleições Autárquicas 2021](#)<sup>6</sup>, a expressão «grupo de cidadãos eleitores» é utilizada para designar «o conjunto de cidadãos que, nos termos da Constituição e da lei eleitoral, pode apresentar candidatura direta (sem intervenção dos partidos políticos) à eleição para os órgãos das autarquias locais».

Os grupos de cidadãos eleitores podem apresentar listas de candidaturas aos seguintes órgãos: câmara municipal, assembleia municipal e assembleia de freguesia. As listas de candidatura são propostas por um número de cidadãos eleitores correspondente a 3% dos eleitores inscritos no respetivo recenseamento eleitoral, sendo os resultados corrigidos por forma a não resultar um número de proponentes inferior a 50 ou superior a 2000, no caso de candidaturas a órgão da freguesia ou de município com menos de

---

<sup>5</sup> In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada - Volume II. Coimbra Editora, 2007, pág. 735.

<sup>6</sup> [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2021\\_al\\_manual\\_candidatura\\_gce.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2021_al_manual_candidatura_gce.pdf); consultado em 05-03-2021.

1000 eleitores, ou inferior a 250 ou superior a 4000, no caso de candidaturas a órgão dos restantes municípios (n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º).

Com a [Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto](#), passou a prever-se, nos n.ºs 4 e 5 então aditados ao artigo 19.º, que os grupos de cidadãos eleitores que apresentem diferentes proponentes consideram-se distintos para todos os efeitos da LEOAL, mesmo que apresentem candidaturas a diferentes autarquias do mesmo concelho (a não ser quando os grupos de cidadãos eleitores apresentem candidatura simultaneamente aos órgãos câmara municipal e assembleia municipal, e desde que integrem os mesmos proponentes). O n.º 8 determina que o tribunal competente para a receção da lista promove sempre a verificação, pelo menos por amostragem, da autenticidade das assinaturas e da identificação dos proponentes e lavra uma ata detalhada das operações realizadas e dos proponentes confirmados.

O [artigo 20.º](#) regula o local e prazo de apresentação das candidaturas, devendo as listas de candidatos ser apresentadas perante o juiz (do juízo de competência genérica com jurisdição no município em causa ou do juízo local cível, caso exista) até ao 55.º dia anterior à data do ato eleitoral (n.º 1). Este artigo foi objeto de apenas uma alteração, pela [Lei Orgânica n.º 2/2017, de 2 de maio](#), que não alterou o referido prazo.

Quanto ao [artigo 23.º](#), este estabelece os requisitos gerais de apresentação de candidaturas a eleições para órgãos das autarquias locais, resultando a redação atual da [Lei Orgânica n.º 1-A/2020](#), que alterou os seus n.ºs 2, 4 e 8. No n.º 4 elencam-se requisitos específicos a que devem obedecer as candidaturas de grupos de cidadãos, designadamente quanto a elementos não admitidos na denominação e no símbolo adotados para identificar a lista. No que se refere aos grupos de cidadãos eleitores, a alínea c) deste n.º 4 prevê que a respetiva denominação apenas pode integrar um nome de pessoa singular se for o do primeiro candidato, salvo no caso dos grupos de cidadãos eleitores simultaneamente candidatos aos órgãos câmara municipal e assembleia municipal, e a alínea e) determina que os símbolos e as siglas de diferentes grupos de cidadãos eleitores candidatos na área geográfica do mesmo concelho devem ser distintos. Nos termos do n.º 8 deste artigo, a ordenação dos proponentes na declaração

de propositura por grupos de cidadãos eleitores faz-se por ordem alfabética, sempre que possível e com exceção do primeiro.

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, não se encontra pendente qualquer petição sobre a matéria em apreciação.

Já no que concerne a iniciativas legislativas sobre matéria idêntica à do projeto de lei em apreço, cumpre assinalar as seguintes

- Projeto de Lei n.º 730/XIV/2.<sup>a</sup> (PCP) - [Altera a lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais em matéria de inelegibilidades especiais \(11.<sup>a</sup> alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, alterada pelas Leis Orgânicas n.ºs 5-A/2001, de 26 de novembro, 3/2005, de 29 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, e 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/2017 e 2/2017, de 2 de maio, 3/2018, de 17 de agosto, 1-A/2020, de 21 de agosto e 4/2020, de 11 de novembro\);<sup>7</sup>](#)

- Projeto de Lei n.º 719/XIV/2.<sup>a</sup> (BE) - [Pela reposição das condições de participação cívica e eleitoral cidadã \(11.<sup>a</sup> alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto e 6.<sup>a</sup> alteração à Lei n.º 43/90, de 10 de agosto\);](#)

- Projeto de Lei n.º 715/XIV/2.<sup>a</sup> (PSD) - [Consagra um regime excecional e temporário, no âmbito da situação epidemiológica provocada pelo Vírus SARS-COV2 e pela doença Covid-19, de redução do número de proponentes necessários à apresentação de candidaturas de grupos de cidadãos às eleições gerais para os órgãos das autarquias locais a realizar em 2021, bem como procede à vigésima terceira alteração à Lei](#)

---

<sup>7</sup> Ligação retirada do sítio na *Internet* da Assembleia da República (<https://www.parlamento.pt>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para iniciativas pendentes ou antecedentes parlamentares são feitas para o sítio na *Internet* da Assembleia da República.

Eleitoral do Presidente da República, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, e à décima primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a Eleição dos Órgãos das Autarquias Locais;

- Projeto de Lei n.º 710/XIV/2.<sup>a</sup> (PS) - Clarifica e simplifica procedimentos de apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos eleitores aos órgãos das autarquias locais, procedendo à décima primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais;

- Projeto de Lei n.º 694/XIV/2.<sup>a</sup> (PAN) - Assegura a suspensão de vigência das alterações que limitam os direitos de candidatura dos pequenos partidos e dos grupos de cidadãos eleitores, aprovadas pela Lei Orgânica n.º 1-A/2020, de 21 de agosto, durante o ano de 2021, e procede à décima primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto;

- Projeto de Lei n.º 690/XIV/2.<sup>a</sup> (CDS-PP) - 11.<sup>a</sup> alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (Regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais), em matéria de candidaturas propostas por grupos de cidadãos eleitores;

- Projeto de Lei n.º 242/XIV/1.<sup>a</sup> (BE) - Procede à nona alteração à Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto;

Também incidindo em normas da legislação eleitoral autárquica, ainda que com escopo diverso:

- Projeto de Lei n.º 696/XIV/2.<sup>a</sup> (PAN) - Assegura as condições adequadas para a realização das eleições dos órgãos das autarquias locais de 2021 em contexto da pandemia da doença COVID-19, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, e à décima primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto;



- Projeto de Lei n.º 676/XIV/2.<sup>a</sup> (PSD) - [Regime excecional e temporário, no âmbito da situação epidemiológica provocada pelo vírus sars-cov2 e pela doença covid-19, de marcação das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais a realizar em 2021](#)<sup>8</sup>;

E ainda, conexamente, sobre [legislação eleitoral não autárquica](#)

- Projeto de Lei n.º 656/XIV/2.<sup>a</sup> (PSD) - [Consagra a possibilidade de opção pelo voto por correspondência, em alternativa ao voto presencial, aos eleitores residentes no estrangeiro nas eleições presidenciais e nas eleições europeias, procedendo à vigésima terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, que regulamenta a eleição do Presidente da República, à sexta alteração à Lei n.º 14/87, de 29 de abril, que aprova a Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu, e à sétima alteração ao regime jurídico do recenseamento eleitoral, aprovado pela Lei n.º 13/99, de 22 de março](#);

- Projeto de Lei n.º 548/XIV/2.<sup>a</sup> (PS) - [Harmoniza a Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu com as disposições em vigor na ordem jurídica portuguesa sobre perda de mandato de titulares de cargos eletivos](#);

Consultada a mencionada base de dados (AP) foi identificada, sobre matéria conexa, a Petição n.º 180/XIV - [Eleições presidenciais - voto por via de correspondência postal para cidadãos residentes no estrangeiro](#) (em apreciação).

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a mesma base de dados, verifica-se que na [atual Legislatura](#) foi já apreciada sobre idêntica matéria a seguinte iniciativa legislativa:

- Projeto de Lei n.º 226/XIV/1.<sup>a</sup> (PSD) - [9.<sup>a</sup> alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição para os órgãos das autarquias locais](#)<sup>9</sup>;

---

<sup>9</sup> Deu origem à [Lei Orgânica n.º 1-A/2020](#), de 21 de agosto - Nona alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais [DR I série N.º 163/XIV/1 Supl.2020.08.21].

Também incidindo em normas da legislação eleitoral não autárquica:

- Projeto de Lei n.º 549/XIV/2.<sup>a</sup> (PS) - [Estabelece um regime excecional de voto antecipado na eleição do Presidente da República para os eleitores a quem foi decretado confinamento obrigatório, decorrente da epidemia SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, no respetivo domicílio ou noutro local definido pelas autoridades de saúde que não em estabelecimento hospitalar;](#)<sup>10</sup>

- Projeto de lei n.º 547/XIV/2.<sup>a</sup> (PS) - [Altera disposições das leis eleitorais para o Presidente da República, a Assembleia da República e dos órgãos das autarquias locais, as leis orgânicas do regime do referendo e do referendo local e o regime jurídico do recenseamento eleitoral, alargando o voto em mobilidade e simplificando e uniformizando disposições transversais à realização de atos eleitorais e referendários;](#)<sup>11</sup>

- Projeto de Lei n.º 505/XIV/1.<sup>a</sup> (PSD) - [Alarga o voto antecipado aos eleitores que se encontrem em confinamento obrigatório no âmbito de uma situação de grave risco para a saúde pública, procedendo à vigésima segunda alteração à Lei Eleitoral do Presidente da República, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, à décima sétima alteração à Lei Eleitoral para a Assembleia da República, aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 de maio, à décima alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição para os titulares dos órgãos das autarquias locais, à sétima alteração à Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril \(Lei Orgânica do regime do referendo\), à primeira alteração ao Regime jurídico do referendo regional na Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2015, de 12 de fevereiro, e à quarta alteração ao Regime jurídico do referendo local, aprovado pela Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto;](#)

<sup>10</sup> Em conjunto com o P.J.L. 505/XIV/1.<sup>a</sup>, deu origem à [Lei Orgânica n.º 3/2020](#), de 11 de novembro - Regime excecional e temporário de exercício de direito de voto antecipado para os eleitores que estejam em confinamento obrigatório, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, em atos eleitorais e referendários a realizar no ano de 2021 [DR I série N.º 220/XIV/2 2020.11.11].

<sup>11</sup> Deu origem à [Lei Orgânica n.º 4/2020](#), de 11 de novembro - Alarga o voto em mobilidade e uniformiza normas sobre a realização de atos eleitorais e referendários, alterando as leis eleitorais para o Presidente da República, a Assembleia da República e dos órgãos das autarquias locais, as leis orgânicas do regime do referendo e do referendo local e o regime jurídico do recenseamento eleitoral [DR I série N.º 220/XIV/2 2020.11.11]

- Projeto de Resolução n.º 675/XIV/2.ª (PS) - [Determina a preparação da consolidação da legislação procedimental eleitoral](#);<sup>12</sup>

Na XIII Legislatura, sobre a legislação eleitoral cuja alteração ora é preconizada, foram apreciadas e discutidas conjuntamente as iniciativas legislativas a seguir elencadas, as quais deram origem à [Lei Orgânica n.º 3/2018, 17 de agosto](#) - Procede à décima sexta alteração à Lei n.º 14/79, de 16 de maio, que aprova a Lei Eleitoral para a Assembleia da República, à vigésima primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, que regulamenta a eleição do Presidente da República, à oitava alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, à terceira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, que aprova o regime jurídico do referendo local, e revoga o Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro, que estabelece a organização do processo eleitoral no estrangeiro:

- [Projeto de Lei n.º 426/XIII/2.ª \(BE\)](#) - Organização do processo eleitoral no estrangeiro (alteração ao Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro);

- [Projeto de Lei n.º 427/XIII/2.ª \(BE\)](#) - Recenseamento eleitoral de cidadãos portugueses residentes no estrangeiro;

- [Projeto de Lei n.º 516/XIII/2.ª \(PSD\)](#) - Uniformiza o modo de exercício do direito de voto dos eleitores residentes no estrangeiro, procedendo à 21.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, que regulamenta a Eleição do Presidente da República, à 16.ª alteração à Lei n.º 14/79, de 16 de maio, que aprova a Lei Eleitoral para a Assembleia da República, à 6.ª alteração à Lei n.º 14/87, de 29 de abril, que aprova a Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu, e à revogação do Decreto-Lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro (Organização do Processo Eleitoral no Estrangeiro);

---

<sup>12</sup> [Resolução da Assembleia da República](#) - Preparação da consolidação da legislação eleitoral [DR I série N.º 22/XIV/2 2021.02.02]

- [Projeto de Lei n.º 517/XIII/2.ª \(PSD\)](#) - Torna oficioso e automático o recenseamento eleitoral dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, procedendo à 5.ª alteração à Lei n.º 13/99, de 22 de março, que estabelece o novo Regime Jurídico do Recenseamento Eleitoral;
- [Proposta de Lei n.º 77/XIII/2.ª \(GOV\)](#) - Altera a Lei Eleitoral da Assembleia da República e a Lei Eleitoral do Presidente da República
- [Proposta de Lei n.º 78/XIII/2.ª \(GOV\)](#) - Altera o regime jurídico do Recenseamento Eleitoral.

Foram ainda, na mesma Legislatura, apreciadas as seguintes iniciativas legislativas também sobre a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais (LEOAL):

- [Projeto de Lei n.º 756/XIII/3.ª \(PSD\)](#) - 21.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, que regulamenta a eleição do Presidente da República, 16.ª alteração à Lei Eleitoral para a Assembleia da República, aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 de maio, 8.ª alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos Titulares dos Órgãos das Autarquias Locais, 7.ª alteração à Lei Orgânica do Regime do Referendo, aprovada pela Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril, e 3.ª alteração ao Regime Jurídico do Referendo Local, aprovado pela Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, adequando as incapacidades eleitorais ativas ao novo regime civil das incapacidades, tendo sido rejeitado, em votação da generalidade, ocorrida a 18-07-2018, com votos contra do PS, do BE, do PCP e do PEV, votos a favor do PSD e do CDS-PP e a abstenção do PAN;
- [Projeto de Lei n.º 433/XIII/2.ª \(PS, PSD, BE e PCP\)](#) - Alteração à Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, e alterada pelas Leis Orgânicas n.ºs 5-A/2001, de 26 de novembro, 3/2005, de 29 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, e 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, o qual deu origem [à Lei Orgânica n.º 2/2017, de 2 de maio](#), Sétima alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais);



- [Projeto de Lei n.º 328/XIII/2.ª \(PS\)](#) - 6.ª Alteração à Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, simplificando e clarificando as condições de apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos e alargando o âmbito de aplicação da Lei da Paridade;<sup>13</sup>

- [Projeto de Lei n.º 318/XIII/2.ª \(CDS-PP\)](#) - Altera a Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais), em matéria de candidaturas por grupos de cidadãos eleitores;

- [Projeto de Lei n.º 308/XIII/2.ª \(BE\)](#) - Procede à sexta alteração à lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais, aprovada pela lei orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto;

- [Projeto de Lei n.º 63/XIII/1.ª \(PSD e CDS-PP\)](#) – 21.ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, que regulamenta a eleição do Presidente da República, 16.ª alteração à Lei Eleitoral para a Assembleia da República, aprovada pela Lei n.º 14/79, de 16 de maio, 6.ª alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos Titulares dos Órgãos das Autarquias Locais, e 3.ª alteração ao Regime Jurídico do Referendo Local, aprovado pela Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, adequando as incapacidades eleitorais ativas ao novo regime civil das incapacidades, o qual foi rejeitado, em votação na especialidade, ocorrida a 20-07-2016, com votos contra do PS, do BE, do PCP e do PEV, votos a favor do PSD e do CDS-PP e a abstenção do PAN.

### III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

O Projeto de Lei n.º 728/XIV/2.ª é apresentado pelo Deputado único representante do Partido Iniciativa Liberal (IL) ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º

<sup>13</sup> Em conjunto com os Projetos de lei n.ºs 318 e 328/XIII, deu origem à [Lei Orgânica 1/2017](#), de 2 de maio - Sexta alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais) [DR I série N.º 84/XIII/2 2017.05.02]

1 do artigo 167.º da [Constituição](#)<sup>14</sup> e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)<sup>15</sup> (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assumindo a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, a iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A matéria objeto desta iniciativa - a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais - enquadra-se na primeira parte da alínea l) do artigo 164.º da Constituição, constituindo, assim, reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República.

Consequentemente, em caso de aprovação, a lei que venha a resultar da presente iniciativa deve revestir a forma de lei orgânica e ser aprovada, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 166.º e no n.º 5 do artigo 168.º da Constituição, com recurso ao voto eletrónico (n.º 4 do artigo 94.º do Regimento).

Deve ainda ser cumprido o procedimento previsto no n.º 5 do artigo 278.º da Constituição, que determina que «*O Presidente da Assembleia da República, na data em que enviar ao Presidente da República decreto que deva ser promulgado como lei orgânica, dará disso conhecimento ao Primeiro-Ministro e aos grupos parlamentares da Assembleia da República*».

O projeto de lei em apreciação deu entrada em 10 de março de 2021, foi admitido em 11 de março, data em que, por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da

---

<sup>14</sup> As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>), tendo sido anunciado em reunião Plenária no dia 17 de março.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)<sup>16</sup> estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão ou aquando da redação final.

Destaca-se, antes de mais, que o projeto de lei em apreciação, que «Altera a Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (11.<sup>a</sup> Alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto)», apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento.

Considerando que visa introduzir alterações à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, o título do projeto de lei faz menção a esse facto, tal como recomendam as regras de legística formal, e indica ainda o número de ordem da alteração respetiva (décima primeira alteração). Esta última informação consta igualmente no artigo 1.º, relativo ao objeto, onde são elencados também os diplomas que introduziram alterações anteriores à lei em causa. Desta forma, mostra-se observado o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, nos termos do qual «*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*».

Não decorrendo desta norma a necessidade de o título fazer menção ao número de ordem de alteração, informação que poderá constar apenas do artigo relativo ao objeto, e tendo em consideração que as regras de legística formal indicam que o título «(...)

---

<sup>16</sup> A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

deve traduzir, de forma sintética, o conteúdo do ato publicado (...),<sup>17</sup> em caso de aprovação da presente iniciativa, sugere-se o seguinte aperfeiçoamento do título, de modo a concretizar a alteração substancial introduzida à lei alterada:

**«Alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, em matéria de candidaturas de grupos de cidadãos eleitores».**

O n.º 2 do artigo 6.º da lei formulário determina que deve proceder-se à republicação integral dos diplomas legislativos, em anexo às referidas alterações, sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão, a leis orgânicas. Todavia, a iniciativa não prevê a republicação da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto.

Refira-se ainda que, em caso de aprovação, a presente iniciativa toma a forma de lei orgânica, devendo ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República* e fazer referência expressa à sua natureza, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º e no n.º 3 do artigo 9.º da lei formulário.

No que respeita à entrada em vigor, dispõe o artigo 5.º do projeto de lei que a mesma ocorrerá no dia seguinte ao da publicação, mostrando-se por isso em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei referida.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

#### **IV. Análise de direito comparado**

- **Enquadramento internacional**

##### **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Croácia, Espanha e Itália.

---

<sup>17</sup> DUARTE, David [et al.]- *Legística: perspectivas sobre a concepção e redação de actos normativos*. Coimbra: Almedina, 2002. P. 200.

## CROÁCIA

A eleição dos órgãos representativo e executivo (Presidente e vereadores) de governo regionais e locais ocorre, como determina o segundo parágrafo do artigo 133 da [Ustav Republike Hrvatske](#)<sup>18</sup> (Constituição da República da Croácia), conjugado com o n.º (1) do artigo 75 e o artigo 88 da [Zakon o lokalnim izborima](#)<sup>19</sup> (texto consolidado da Lei sobre eleições locais), por sufrágio secreto, direto, igual e universal.

O regime jurídico das eleições locais e do direito de sufrágio, ativo e passivo, é materializado no segundo parágrafo do artigo 146 da [Ustav Republike Hrvatske](#) - direito de voto ativo e passivo dos cidadãos nacionais de outros Estados-Membros da União Europeia -, na [Zakon o lokalnim izborima](#), na [Zakon o pravu državljana drugih država članica Europske unije u izborima za predstavnička tijela jedinica lokalne i područne \(regionalne\) samouprave](#) (texto consolidado da Lei sobre o direito dos cidadãos de outros Estados-Membros da União Europeia nas eleições para órgãos representativos de governo local e regional), na [Zakon o registru birača](#) (texto consolidado da Lei sobre o registo eleitoral) e na [Zakon o pravnim posljedicama osude, kaznenoj evidenciji i rehabilitaciji](#) (texto consolidado da Lei sobre as consequências jurídicas da condenação, registo criminal e reabilitação).

Segundo os artigos 2 e 3 da [Zakon o lokalnim izborima](#), conjugados com o artigo 4 da [Zakon o registru birača](#) e com os artigos 2, 3, 6 e 7 da [Zakon o pravu državljana drugih država članica Europske unije u izborima za predstavnička tijela jedinica lokalne i područne \(regionalne\) samouprave](#), têm direito de voto os cidadãos nacionais com mais de 18 anos, sendo que os mesmos devem estar inscritos no recenseamento eleitoral na área de residência e não se encontrarem sujeitos a nenhuma causa de exclusão ou suspensão do direito de voto decorrente de sentença em processo penal ou civil e, conseqüentemente, podem candidatar-se e serem elegíveis como membros dos órgãos de governo local.

<sup>18</sup> Versão consolidada na língua inglesa disponível em <https://www.sabor.hr/en/constitution-republic-croatia-consolidated-text>, consultado no dia 17 de março de 2021.

<sup>19</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial zakon.hr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes à Croácia são feitas para o referido portal.

Importa salientar que, em conformidade com o artigo 3 conjugado com os artigos 5 e 6 da [Zakon o lokalnim izborima](#), a condição de residência na circunscrição territorial (intrínseca ao direito de sufrágio ativo e passivo) é aferida até à entrada em vigor da decisão do Governo sobre a marcação de eleições.

De acordo com os artigos 9, 10, 15, 16, 17, 18 e 19 da [Zakon o lokalnim izborima](#), as candidaturas podem ser propostas por partidos políticos ou por cidadãos eleitores, as listas de candidatos devem observar o princípio da igualdade de género.

Tanto as candidaturas apresentadas por cidadãos eleitores como as propostas pelos partidos políticos devem observar as disposições legais e preencher os formulários, cujo conteúdo e forma são determinados pela [Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske](#) (Comissão Eleitoral Estadual da República da Croácia), onde constem as assinaturas dos proponentes, sendo que no seu conteúdo devem estar os elementos identificativos relativos a cada candidato como o nome, apelidos, nacionalidade, residência, data de nascimento, número de identificação e sexo, bem como dos eleitores proponentes – nome, apelidos, residência, número do documento de identificação pessoal que deve estar válido e local de emissão e a assinatura. A toda esta documentação deve ser junta a declaração de aceitação (reconhecida em cartório) de candidatura de cada candidato, bem como a declaração sobre a inexistência de proibição de candidatura.

Na proposta de candidatura deve mencionar-se a denominação da lista; se for proposta por um grupo de cidadãos eleitores será «lista de candidatos de um grupo de eleitores» e o nome do cabeça de lista, que é primeiro candidato da lista.

Relativamente à lista de candidatos apresentada por um partido político ou por uma coligação, o título da lista corresponde à denominação completa do partido político ou da coligação, bem como da sua abreviatura (esta deve também estar registada).

Tendo em nota o estatuído nos artigos 7 e 14 do mesmo diploma, a eleição dos membros dos órgãos representativos e de presidentes e vereadores dos municípios, embora ocorram no mesmo dia, correspondem a processos eletivos distintos e a

proibição de apresentar múltiplas candidaturas, um eleitor só pode apresentar a sua candidatura a um ato eletivo.

Em conformidade com o disposto nos artigos 20, 21 e 22, conjugados com os artigos 39, 40, 41, 48, 51, 52 e 53 da [Zakon o lokalnim izborima](#), as listas de candidatos e correlativa documentação é enviada à Comissão Eleitoral da respetiva circunscrição territorial, no prazo de 14 dias a contar da entrada em vigor da decisão do Governo sobre a marcação de eleições, em formulários, cujo conteúdo e forma são definidos pela [Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske](#) (Comissão Eleitoral Estatal da República da Croácia) através de instruções obrigatórias, sendo da responsabilidade da Comissão eleitoral de cada circunscrição territorial, após a receção das candidaturas e das listas de candidatos, a verificação de todas as candidaturas no que respeita ao conteúdo e à forma de apresentação nos termos do que foi delimitado pela Comissão Eleitoral Estadual da República da Croácia nas suas instruções vinculativas e da observância do estatuído no articulado desta lei.

Se a comissão eleitoral competente constatar que alguma das candidaturas ou listas de candidatos não cumpre o disposto nas normas legais determina um prazo que é, em regra, de 48 horas, aos seus proponentes para a sanação dos vícios. Esta duração pode ser reduzida se o prazo para a apresentação das candidaturas expirar antes das 48 horas.

As candidaturas ou listas de candidatos feridas de alguma invalidade ou apresentadas extemporaneamente são rejeitadas por decisão ou por mérito.

A [Comissão Eleitoral Estatal da República da Croácia](#) publicita informações na língua inglesa sobre as eleições dos [órgãos de governo local](#)<sup>20</sup> e dos vários [normativos](#)<sup>21</sup> (traduções não oficiais) disciplinadores dessa matéria.

<sup>20</sup> Em <https://www.izbori.hr/site/en/about-elections-referenda/local-elections/elections-for-members-of-the-representative-bodies-of-units-of-local-and-regional-self-government/1929>, consultado no dia 16 de março de 2021.

<sup>21</sup> Em <https://www.izbori.hr/site/en/legal-grounds/1721>, consultado no dia 16 de março de 2021.

## ESPANHA

Nesta ordem jurídica, todo o processo eleitoral - o direito de sufrágio ativo (qualidade de eleitor) e passivo (ser elegível), as candidaturas, as elegibilidades, inelegibilidades e incompatibilidades, as campanhas eleitorais e respetivo financiamento, as votações, escrutínio e contencioso eleitoral – é regulamentado pela [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General](#)<sup>22</sup>, diploma que é complementado pelo [Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales](#) (texto consolidado).

Conforme resulta do [artigo 44](#), conjugado com o [artigo 187](#) do *Régimen Electoral General*, podem apresentar candidatos ou listas de candidatos os partidos, as federações, as coligações e os grupos de eleitores, estes últimos desde que cumpram os requisitos instituídos no [n.º 3 do artigo 187](#), isto é, a exibição do número legalmente estabelecido de assinaturas dos cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral do município consoante o número de habitantes, estas devem ser autenticadas notarialmente (os procedimentos para a validação das assinaturas encontram-se instituídos pela *Junta Electoral Central* através de [Acuerdos](#)<sup>23</sup>).

Prevê o [n.º 3 do artigo 44](#) do *Régimen Electoral General* que os partidos, as federações, as coligações e os grupos de eleitores só podem apresentar uma candidatura em cada circunscrição territorial para o mesmo ato eletivo. No que respeita às federações ou coligações, os partidos que as compõem não podem aduzir candidaturas próprias nas mesmas circunscrições.

Importa salientar que, como decorre do [artigo 46](#) do *Régimen Electoral General*, a apresentação de candidatura deve mencionar claramente a sua denominação, siglas e

<sup>22</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial BOE.es. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas são feitas para o referido portal.

<sup>23</sup> <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=2021&idsesion=834& charset =UTF-8#>, consultado no dia 17 de março de 2021.



símbolos do partido, federação, coligação ou grupo que a promove, bem como o nome e os apelidos dos candidatos que nela incluídos.

Pode ser indicado junto ao nome dos candidatos, o seu estatuto de independente ou, na situação de coligações ou federações, indicar o nome do partido a que cada um pertence.

No entanto, as denominações, siglas ou símbolos utilizados não podem induzir em erro com os pertencentes e utilizados por outros partidos legalmente constituídos, nem reproduzir a bandeira ou o escudo de Espanha ou conter denominações que façam referência à coroa.

À candidatura deve ser junta a declaração de aceitação da candidatura e os documentos comprovativos das condições de elegibilidade.

Nenhum candidato pode concorrer em mais de uma circunscrição territorial ou fazer parte de mais de uma candidatura.

As candidaturas formalizadas por grupos de eleitores devem ser acompanhadas dos documentos comprovativos do número de assinaturas legalmente exigido para a sua participação nas eleições. Cada eleitor só pode assinar uma candidatura.

Estas devem, igualmente, também cumprir outros requisitos fixados nos artigos [44-bis](#) (a paridade entre homens e mulheres, exceto nas candidaturas que sejam apresentadas nos municípios com número igual ou inferior a 3000 habitantes, como instituí o n.º 2 do [artigo 187](#)), sob pena de rejeição da candidatura, nos termos do [n.º 4 do artigo 47](#) do *Régimen Electoral General*.

Considerando o teor dos [artigos 8.º a 22](#), conjugados com os [artigos 45](#), [47](#) e [48](#) e com o n.º 1 do [artigo 187](#), todas as normas do *Régimen Electoral General*, as candidaturas ou listas de candidatos subscritas pelos representantes dos partidos políticos, federações, coligações ou por grupos de cidadãos eleitores são apresentadas, entre o 15.º dia e o 20.º dia após a convocação das eleições, na *Junta Electoral de Zona*, isto é, a comissão eleitoral de cada circunscrição territorial.

Esta constitui a entidade competente por todas as operações inerentes à apresentação, verificação e publicação das candidaturas e listas de candidatos. Nestes termos, pertence à esfera de responsabilidades da comissão eleitoral de cada circunscrição territorial a verificação de todas as candidaturas quanto ao cumprimento dos requisitos, formais e substanciais, necessários para a sua apresentação. Se a comissão eleitoral notar alguma irregularidade comunica esse facto ao representante da candidatura ou da lista de candidatos para a sua sanção, cujo prazo é de 48 horas.

A *Junta Electoral Central* divulga várias informações sobre as eleições incluindo as locais, sobre a [administração eleitoral](#)<sup>24</sup>, o [direito de sufrágio ativo](#)<sup>25</sup>, a constituição e requisitos para apresentação das listas de candidatos por [grupos de eleitores](#)<sup>26</sup>.

## ITÁLIA

A regulamentação jurídica dos órgãos de governo local e da eleição dos titulares desses mesmos órgãos encontra-se substancializada no [Decreto del Presidente della Republica 16 maggio 1960, n. 570](#)<sup>27</sup>, *Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*, na [Legge 25 marzo 1993, n. 81](#), *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale* (texto consolidado), regulamentada pelo [Decreto del Presidente della Republica 28 aprile 1993, n. 132](#), *Regolamento di attuazione della legge 25 marzo 1993, n. 81, in materia di elezioni comunali e provinciali*, cuja aplicação deve ser conjugada com o [Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (texto consolidado).

Determinam os artigos 28 e 32 do [Decreto del Presidente della Republica 16 maggio 1960, n. 570](#) que os candidatos aos cargos locais devem ser inscritos no recenseamento eleitoral do município, a sua candidatura deve apresentada em formulários próprios, os

<sup>24</sup> <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/admelectoral/jecentral>, consultado no dia 18 de março de 2021.

<sup>25</sup> <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/informacion>, consultado no dia 18 de março de 2021.

<sup>26</sup> <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/informacion/agrupaciones>, consultado no dia 18 de março de 2021.

<sup>27</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial [normattiva.it](http://normattiva.it). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Itália são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário.

quais devem conter a identificação da lista, o nome, apelidos, a data e local de nascimento de todos os candidatos e respetivas assinaturas, bem como os nomes, apelidos, a data e local de nascimento dos proponentes, devendo as assinaturas ser autenticadas. Junto à candidatura devem ser apresentados a declaração de aceitação de cada candidato autenticada pelo prefeito ou notário, o certificado de inscrição nos cadernos eleitorais de qualquer município do país.

Ninguém pode aceitar ser candidato em mais de uma lista do mesmo município.

A apresentação das candidaturas e respetiva documentação é feita junto da secretaria do município para o qual os candidatos ou as listas de candidatos se propõem ao ato eletivo, a partir das 8 horas do 30.º dia até às 12 horas do 29.º dia anterior à data das eleições. O secretário municipal ou o seu substituto legal ao receber toda a documentação emite um recibo a detalhar o dia e a hora exata da receção e todo o conteúdo da candidatura e procede, no mesmo dia, ao envio da candidatura para a respetiva comissão eleitoral da circunscrição.

O secretário municipal não pode recusar o recebimento das candidaturas mesmo aquelas que considere irregulares ou as que são apresentadas intempestivamente.

É da responsabilidade da comissão eleitoral da circunscrição territorial, em conformidade com os artigos 30, 31, 33 e 34 do [Decreto del Presidente della Republica 16 maggio 1960, n. 570](#), conjugados com os artigos 71, 72 e 73 do [Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), no dia seguinte à apresentação das candidaturas, a verificação de todas as candidaturas no que respeita ao cumprimento do prazo estabelecido para a apresentação das mesmas, da sua regularidade formal e substancial como o preenchimento dos requisitos inerentes à apresentação das candidaturas, o número de assinaturas dos proponentes com o número de habitantes nos municípios, dos símbolos identificativos da candidatura, a supressão dos nomes dos candidatos que não observem as condições de elegibilidade ou incluídos noutras listas já apresentadas na comissão eleitoral da circunscrição territorial, e a comunicação das suas decisões ao prefeito.

A identificação de cada lista de candidatos deve cumprir o estipulado na alínea *b*) do artigo 33 do mesmo diploma, e da XII disposição transitória e final da [Costituzione della Repubblica Italiana](#)<sup>28</sup>, isto é, não pode reproduzir imagens ou símbolos de natureza religiosa, o símbolo do município, denominações ou símbolos de empresas de futebol ou desportivas, sem autorização, que possam induzir em erro os eleitores ou conter qualquer referência ao regime fascista.

O [Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali](#)<sup>29</sup> (Ministério do Interior – Departamento de assuntos Internos e Territoriais) divulga instruções para a [apresentação e admissão das candidaturas](#)<sup>30</sup>, o [funcionamento das mesas eleitorais](#)<sup>31</sup> e as operações das mesas eleitorais ([em caso de população superior a 15.000 habitantes](#)<sup>32</sup> e [em caso de população inferior a 15.000 habitantes](#)<sup>33</sup>).

## V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 17 de março de 2021, a Comissão solicitou contributo escrito às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados, Comissão Nacional de Eleições, Direção para a Área de Administração Eleitoral da Secretaria Geral da Administração Interna, Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e Associação Nacional de Freguesias

<sup>28</sup> Diploma consolidado na língua portuguesa acessível no [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST\\_PORTOGH\\_ESE.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGH_ESE.pdf), consultado no dia 19 de março de 2021.

<sup>29</sup> <https://dait.interno.gov.it/>, consultado no dia 19 de março de 2021.

<sup>30</sup> Documento acessível em [https://dait.interno.gov.it/documenti/pub\\_01\\_amministrative\\_ed.2019.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/pub_01_amministrative_ed.2019.pdf), consultado no dia 19 de março de 2021.

<sup>31</sup> Documento acessível em [https://dait.interno.gov.it/documenti/pub\\_02\\_amministrative\\_ed.2019.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/pub_02_amministrative_ed.2019.pdf), consultado no dia 19 de março de 2021.

<sup>32</sup> Documento acessível em [https://dait.interno.gov.it/documenti/pub\\_03\\_amministrative\\_ed.maggio-2019.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/pub_03_amministrative_ed.maggio-2019.pdf), consultado no dia 19 de março de 2021.

<sup>33</sup> Documento acessível em [https://dait.interno.gov.it/documenti/pub\\_03\\_amministrative\\_ed.maggio-2019.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/pub_03_amministrative_ed.maggio-2019.pdf), consultado no dia 19 de março de 2021.

(ANAFRE). Os pareceres serão disponibilizados no [site](#) da Assembleia da República [na página eletrónica da iniciativa](#).

- **Regiões Autónomas**

Em 12 de março de 2021, o Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 20 dias, nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, alterada pela Lei n.º 3/2021, de 22 de janeiro. Os pareceres remetidos pelos órgãos acima elencados serão disponibilizados, se enviados, na [página eletrónica da iniciativa](#).

## **VI. Avaliação prévia de impacto**

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

## VII. Enquadramento Bibliográfico

---

ALMEIDA, Maria Antónia Pires de - **Grupos de cidadãos nas autarquias portuguesas [Em linha] : contributo para a prática da cidadania e para a qualidade da democracia?** [S.l. : s.n], 2016. [Consult. 25 fev. 2021]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133453&img=20020&save=true>>

Resumo: «No poder local a prática da democracia é mais direta e os eleitores estão mais próximos dos seus representantes eleitos (...). É nas autarquias que se encontram os únicos órgãos políticos (para além da eleição do Presidente da República) aos quais os cidadãos se podem candidatar em listas fora dos aparelhos partidários». A autora procura responder à seguinte questão: poderão as candidaturas independentes contribuir para uma maior participação dos cidadãos e para a diminuição da abstenção eleitoral?

Este estudo compreende um enquadramento histórico e legislativo do poder local em Portugal, procedendo ao levantamento das tipologias disponíveis para a participação de cidadãos eleitores nas eleições autárquicas; barreiras às candidaturas independentes; evolução e caracterização do grupo de presidentes de câmara eleitos por grupos de cidadãos eleitores desde 2001 e, por fim, um enquadramento do tema a nível europeu. São, ainda, apresentadas propostas para melhorar a participação política dos cidadãos e a prática da democracia a nível local.

MARTINS, Manuel Meirinho - **Participação política e grupos de cidadãos eleitores : um contributo para o estudo da democracia portuguesa.** Lisboa : Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003. 171 p. Cota: 04.16 - 836/2003.

Resumo: Este estudo surgiu na sequência de duas investigações anteriores que tiveram como objetivo a caracterização social e política dos grupos de cidadãos eleitores e a análise da sua importância no sistema político português, em termos de participação política no plano local.

O estudo desta forma de participação requer uma análise mais ampla às condições formais de intervenção política dos cidadãos, no quadro do processo de reforma do nosso sistema político. Assim, há que ter em conta não só as condições formais que estabelecem as regras de competição pelo poder, incluindo as que se aplicam aos grupos de cidadãos eleitores, mas também a forma como essas regras influenciam o grau de participação política destes grupos. O autor aborda ainda a relação destes grupos de cidadãos com os partidos políticos.

OLIVEIRA, António Cândido de - **A democracia local : (aspectos jurídicos)**. Coimbra : Coimbra Editora, 2005. 192 p. ISBN 972-32-1319-2. Cota: 04.36 - 106/2006.

Resumo: Segundo o autor «na base deste trabalho está a constatação de que, em Portugal, a prática da democracia, ao nível das autarquias locais, apresenta ainda notórias debilidades», verifica-se também que o direito tem procurado contribuir para o seu aperfeiçoamento, através de significativas medidas constitucionais e legislativas.

O autor debruça-se sobre o papel dos cidadãos na democracia local, as eleições e os referendos locais e o poder dos cidadãos. No capítulo III aborda, concretamente, a questão das candidaturas, nomeadamente a apresentação de listas por parte de grupos de cidadãos eleitores e as disposições contidas na Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto.

Além do sistema português de democracia local, são referidos outros sistemas de democracia local na Europa, designadamente em França, Espanha, Itália, Bélgica, Holanda, Alemanha e Inglaterra e País de Gales.

PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições - **Manual de candidatura de grupos de cidadãos eleitores** [Em linha] : **eleições autárquicas 2021**. Lisboa: CNE, 2021. [Consult. 12 mar. 2021]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133694&img=20306&save=true>>

Resumo: A Comissão Nacional de Eleições publicou este manual elaborado com base na legislação atualmente em vigor. Contém informação prática para apoio às



candidaturas de grupos de cidadãos eleitores às eleições autárquicas de 2021, nomeadamente: órgãos a que podem candidatar-se; marcação da data da eleição; local e prazo de apresentação das candidaturas; apresentação das candidaturas; financiamento da campanha eleitoral e prestação de contas.



ANEXO  
(quadro comparativo)

Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, na redação atual	Projeto de Lei n.º 728/XIV/2. <sup>a</sup> (IL)
	<p>Artigo 2.º</p> <p><b>Alterações à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto</b> Alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto Os artigos 19.º, 20.º e 23.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, na sua redação atual, passam a ter a seguinte redação:</p>
<p>Artigo 19.º</p> <p><b>Candidaturas de grupos de cidadãos</b></p> <p>1 - As listas de candidatos aos órgãos das autarquias locais são propostas por um número de cidadãos eleitores correspondente a 3 /prct. dos eleitores inscritos no respetivo recenseamento eleitoral.</p> <p>2 - Os resultados da aplicação da fórmula do número anterior, contudo, são sempre corrigidos por forma a não resultar um número de cidadãos proponentes:</p> <p>a) Inferior a 50 ou superior a 2000, no caso de candidaturas a órgão da freguesia ou de município com menos de 1000 eleitores; ou</p> <p>b) Inferior a 250 ou superior a 4000, no caso de candidaturas a órgão dos restantes municípios.</p> <p>3 - Os proponentes devem subscrever declaração de propositura da qual resulte inequivocamente a vontade de apresentar a lista de candidatos dela constante.</p> <p>4 - Os grupos de cidadãos eleitores que apresentem diferentes proponentes consideram-se distintos para todos os efeitos da presente lei, mesmo que apresentem candidaturas a diferentes autarquias do mesmo concelho.</p> <p>5 - Excetuam-se do disposto no número anterior os grupos de cidadãos eleitores que apresentem candidatura simultaneamente aos órgãos câmara municipal e assembleia municipal, desde que integrem os mesmos proponentes.</p>	<p>Artigo 19.º</p> <p>[...]</p> <p>1 – [...].</p> <p>2 – [...].</p> <p>3 – [...].</p> <p><b>4 – (revogado).</b></p> <p><b>5 – Os grupos de cidadãos eleitores que apresentem candidatura simultaneamente aos órgãos câmara municipal e assembleia municipal podem apresentar candidatura aos órgãos de todas ou parte das freguesias do mesmo concelho.</b></p>

Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, na redação atual	Projeto de Lei n.º 728/XIV/2. <sup>a</sup> (IL)
<p>6 - Os proponentes devem fazer prova de recenseamento na área da autarquia a cujo órgão respeita a candidatura, nos termos dos números seguintes.</p> <p>7 - As listas de candidatos propostos por grupos de cidadãos devem conter, em relação a cada um dos proponentes, os seguintes elementos:</p> <p>a) Nome completo;</p> <p>b) Número do bilhete de identidade;</p> <p>c) Número do cartão de eleitor e respectiva unidade geográfica de recenseamento;</p> <p>d) Assinatura conforme ao bilhete de identidade.</p> <p>8 - O tribunal competente para a receção da lista promove sempre a verificação, pelo menos por amostragem, da autenticidade das assinaturas e da identificação dos proponentes da iniciativa, lavrando uma ata detalhada das operações realizadas e dos proponentes confirmados.</p>	<p>6 – [...].</p> <p>7 – [...].</p> <p>8 – O tribunal competente para a receção da lista <b>pode promover por amostragem a verificação</b> da autenticidade das assinaturas e da identificação dos proponentes da iniciativa.</p>
<p>Artigo 20.º</p> <p>Local e prazo de apresentação</p> <p>1 - As listas de candidatos são apresentadas perante o juiz do juízo de competência genérica com jurisdição no respetivo município, salvo quando o mesmo esteja abrangido por juízo local cível, caso em que as listas são apresentadas perante o respetivo juiz, até ao 55.º dia anterior à data do ato eleitoral.</p> <p>2 - No caso de o tribunal ter mais de um juiz, são competentes aquele ou aqueles que resultarem da distribuição dos processos eleitorais, a qual deve ser efetuada no âmbito da espécie 10.<sup>a</sup> a que alude o artigo 212.º do Código de Processo Civil.</p> <p>3 - As listas de candidatos podem também ser entregues em juízo de proximidade do respetivo município, que, através dos respetivos serviços de secretaria, as remete no próprio dia, para os mesmos efeitos, ao juiz competente nos termos do n.º 1.</p>	<p>Artigo 20.º</p> <p>Local e prazo de apresentação</p> <p>1 - As listas de candidatos são apresentadas perante o juiz do juízo de competência genérica com jurisdição no respetivo município, salvo quando o mesmo esteja abrangido por juízo local cível, caso em que as listas são apresentadas perante o respetivo juiz, <b>até ao 30.º dia anterior à data do ato eleitoral.</b></p> <p>2 – [...].</p> <p>3 – [...].</p>

<p><b>Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, na redação atual</b></p>	<p><b>Projeto de Lei n.º 728/XIV/2.<sup>a</sup> (IL)</b></p>
<p>Artigo 23.º</p> <p><b>Requisitos gerais de apresentação</b></p> <p>1 - A apresentação das candidaturas consiste na entrega de:</p> <p>a) Lista contendo a indicação da eleição em causa, a identificação do partido, coligação ou grupo de cidadãos proponente e a identificação dos candidatos e do mandatário da lista e, no caso de coligação, a indicação do partido que propõe cada um dos candidatos;</p> <p>b) Declaração de candidatura.</p> <p>2 - Para efeitos do disposto no número anterior, entendem-se por elementos de identificação a denominação, sigla e símbolo do partido ou coligação, a denominação e sigla do grupo de cidadãos e o nome completo, idade, filiação, profissão, naturalidade, residência e número de identificação civil dos candidatos e dos mandatários.</p> <p>3 - A declaração de candidatura é assinada conjunta ou separadamente pelos candidatos, dela devendo constar, sob compromisso de honra, que não estão abrangidos por qualquer causa de inelegibilidade nem figuram em mais de uma lista de candidatos para o mesmo órgão, que aceitam a candidatura pelo partido, coligação ou grupo de cidadãos proponente da lista e que concordam com a designação do mandatário indicado na mesma.</p> <p>4 - A identificação do grupo de cidadãos eleitores deve cumprir os seguintes requisitos:</p> <p>a) A denominação não pode conter mais de seis palavras, nem integrar as denominações oficiais dos partidos políticos ou das coligações de partidos com existência legal, expressões correntemente utilizadas para identificar ou denominar um partido político, nem conter expressões diretamente relacionadas com qualquer religião ou confissão religiosa, ou instituição nacional ou local;</p> <p>b) A denominação dos grupos de cidadãos eleitores não pode basear-se exclusivamente em nome de pessoa singular;</p>	<p>Artigo 23.º</p> <p>[...]</p> <p>1 – [...].</p> <p>2 – [...].</p> <p>3 – [...].</p> <p>4 – A identificação do grupo de cidadãos eleitores deve cumprir os seguintes requisitos:</p> <p>a) [...];</p> <p>b) [...];</p>

Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, na redação atual	Projeto de Lei n.º 728/XIV/2. <sup>a</sup> (IL)
<p>c) A denominação dos grupos de cidadãos eleitores apenas pode integrar um nome de pessoa singular se este for o do primeiro candidato ao respetivo órgão, salvo no caso dos grupos de cidadãos eleitores simultaneamente candidatos aos órgãos câmara municipal e assembleia municipal, conforme previsto no n.º 5 do artigo 19.º;</p> <p>d) O símbolo não pode confundir-se ou ter relação gráfica ou fonética com símbolos institucionais, heráldica ou emblemas nacionais ou locais, com símbolos de partidos políticos ou coligações com existência legal ou de outros grupos de cidadãos eleitores, nem com imagens ou símbolos religiosos.</p> <p>e) Os símbolos e as siglas de diferentes grupos de cidadãos eleitores candidatos na área geográfica do mesmo concelho devem ser distintos;</p> <p>f) É vedada a utilização das palavras «partido» e «coligação» na denominação dos grupos de cidadãos eleitores.</p> <p>5 - Cada lista é instruída com os seguintes documentos:</p> <p>a) Certidão, ou pública-forma de certidão do Tribunal Constitucional, comprovativa do registo do partido político e da respectiva data ou, no caso de coligação, da certidão referida no n.º 4 do artigo 18.º;</p> <p>b) Declaração de propositura, no caso das candidaturas de grupos de cidadãos, de acordo com o disposto no n.º 8;</p> <p>c) Certidão de inscrição no recenseamento eleitoral de cada um dos candidatos e do mandatário, em todos os casos.</p> <p>6 - Para efeitos da alínea a) do número anterior, considera-se prova bastante a entrega, por cada partido ou coligação, de um único documento para todas as suas listas apresentadas no mesmo tribunal.</p> <p>7 - A prova da capacidade eleitoral activa pode ser feita globalmente, para cada lista de candidatos e de proponentes, na sequência de solicitação dirigida aos</p>	<p>c) A denominação dos grupos de cidadãos eleitores apenas pode integrar um nome de pessoa singular se este for o do primeiro candidato ao respetivo órgão, salvo no caso dos grupos de cidadãos eleitores <b>simultaneamente candidatos a mais de um órgão, nos termos previstos no n.º 5 do artigo 19.º;</b></p> <p>d) [...];</p> <p>e) Os símbolos e as siglas de diferentes grupos de cidadãos eleitores candidatos na área geográfica do mesmo concelho devem ser distintos, <b>salvo nos casos do n.º 5 do artigo 19.º.</b></p> <p>5 – [...].</p> <p>6 – [...].</p> <p>7 – [...].</p>

Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, na redação atual	Projeto de Lei n.º 728/XIV/2. <sup>a</sup> (IL)
<p>presidentes das comissões recenseadoras.</p> <p>8 - Na declaração de propositura por grupos de cidadãos eleitores, nos casos em que a presente lei o admitir, os proponentes são ordenados, à exceção do primeiro e sempre que possível, por ordem alfabética.</p> <p>9 - As listas, para além dos candidatos efectivos, devem indicar os candidatos suplentes em número não inferior a um terço, arredondado por excesso.</p> <p>10 - As declarações referidas nos n.ºs 3 e 8 não carecem de reconhecimento notarial.</p> <p>11 - O mandatário da lista, indicado nos termos do artigo 22.º, responde pela exactidão e veracidade dos documentos referidos nos números anteriores, incorrendo no crime previsto e punido pelo artigo 336.º do Código Penal.</p> <p>12 - As candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores que não apresentem símbolo, ou cujo símbolo seja julgado definitivamente inadmissível, utilizam em alternativa o numeral romano que lhes for atribuído no sorteio referido no n.º 1 do artigo 30.º</p> <p>13 - O juiz competente decide sobre a admissibilidade da denominação, sigla e símbolo dos grupos de cidadãos eleitores, aplicando-se o disposto no artigo 26.º</p>	<p><b>8 – (revogado).</b></p> <p>9 – [...].</p> <p>10 – [...].</p> <p>11 – [...].</p> <p>12 – [...].</p> <p>13 – [...].”</p>

### Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.ª (PAN)

**Consagra a natureza pública dos crimes de violação, de coacção sexual, de fraude sexual, de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência e de procriação artificial não consentida e alarga os prazos de prescrição de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores e do crime de mutilação genital feminina, procedendo à alteração do Código Penal e do Código de Processo Penal**

Data de admissão: 31 de março de 2021

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

### Projeto de Lei n.º 772/XIV/2.ª (Ninsc JKM)

**Procede a uma alteração do Código Penal, atribuindo a natureza de crime público aos crimes de coacção sexual, violação e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, garantindo a conformidade deste diploma com a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul)**

Data de admissão: 31 de fevereiro de 2021

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

## Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Análise de direito comparado
- V. Consultas e contributos
- VI. Avaliação prévia de impacto
- VII. Enquadramento bibliográfico

**Elaborado por:** Maria João Godinho e Filipa Paixão (DILP), Luís Silva (BIB), Maria Nunes de Carvalho (DAPLEN), Ana Montanha e Vanessa Louro (DAC)

**Data:** 8 de abril de 2021

## I. Análise das iniciativas

- **As iniciativas**

Os Projetos de Lei em apreciação visam alterar o Código Penal, atribuindo natureza de crime público a alguns dos crimes previstos na Secção I – Crimes contra a liberdade sexual - do Capítulo V do Código Penal, referente aos crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual.

Justificando a sua pretensão, ambos os proponentes invocam o artigo 55.º da [Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica](#)<sup>1</sup> (comumente conhecida como Convenção de Istambul), que insta os Estados a garantirem que as investigações relativas a crimes contra a liberdade sexual, bem como a respetiva abertura de procedimento criminal, «*não dependam totalmente da denúncia ou da queixa apresentada pela vítima*».

Considerando esta norma, fazem referência ao [relatório de avaliação das medidas de implementação adotadas pelas autoridades portuguesas relativamente a todos os aspetos da Convenção de Istambul](#)<sup>2</sup>, elaborado pelo Grupo de peritos sobre o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica (GREVIO), no qual pode ler-se: «*GREVIO urges the Portuguese authorities to amend their legislation to make it conform with the rules regarding ex parte and ex officio prosecution set out in Article 55, paragraph 1, of the Istanbul Convention, as regards in particular the offences of physical and sexual violence*».

Nas exposições de motivos, os proponentes alertam para os efeitos que este tipo de crime pode ter sobre as vítimas, colocando possíveis constrangimentos no momento da denúncia, e fundamentam, por esse motivo, a necessidade de atuação do Estado na

---

<sup>1</sup> Ligação para a Convenção retirada do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico (<https://dre.pt>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico.

<sup>2</sup> Ligação para o relatório retirada do site oficial do GREVIO (<https://rm.coe.int/grevio-reprt-on-portugal/168091f16f>).

prossecução do interesse da vítima, mas igualmente na garantia da punição do agressor.

Em suma, tendo presente o entendimento acima descrito, as duas iniciativas pretendem alterar a redação do [artigo 178.º](#) do Código Penal, contendo, porém, as seguintes diferenças:

O Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.<sup>a</sup> (PAN) propõe a alteração do n.º 1 do artigo 178.º com vista a atribuir natureza de crime público aos crimes de coação sexual ([artigo 163.º](#)), violação ([artigo 164.º](#)), abuso sexual de pessoa incapaz de resistência ([artigo 165.º](#)), fraude sexual ([artigo 167.º](#)) e procriação artificial não consentida ([artigo 168.º](#)). A alteração proposta pelo Projeto de Lei n.º 772/XIV/2.<sup>a</sup> (Ninsc JKM) cinge este elenco aos crimes de coação sexual ([artigo 163.º](#)), violação ([artigo 164.º](#)) e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência ([artigo 165.º](#)).

Esta última iniciativa propõe também a revogação do n.º 2 do artigo 178.º, uma vez que esta norma é, em si mesma, uma exceção ao regime que faz depender de queixa a abertura de procedimento criminal pela prática daqueles crimes e, por esse motivo, perderia a utilidade no caso de aprovação desta iniciativa. O projeto de lei da iniciativa do Grupo Parlamentar do PAN, não propondo a revogação da norma, preconiza a sua alteração, conferindo-lhe uma redação totalmente distinta, sem qualquer ligação com a redação atual, e que visa garantir que *«a vítima pode, a todo o tempo, requerer o arquivamento do processo, só podendo o Ministério Público rejeitar tal requerimento quando, de forma fundamentada, considere que o prosseguimento da acção penal é o mais adequado à defesa do interesse da vítima e que o pedido se deveu a qualquer tipo de condicionamento por parte do arguido ou de terceiro, caso em que deverá promover sempre a aplicação das medidas necessárias à sua protecção contra eventuais retaliações ou coação»*.

Ambas as iniciativas legislativas propõem a revogação dos n.ºs 4 e 5 do artigo 178.º relativos à suspensão provisória do processo por crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado, podendo ler-se na exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.<sup>a</sup> (PAN) *«que a prática revela que no âmbito destes crimes as crianças e jovens são frequentemente pressionadas a*



*mudar o seu testemunho e que as próprias famílias são desincentivadas pelos próprios profissionais e pelo Ministério Público a suspender o processo».*

Adicionalmente, o Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.<sup>a</sup> (PAN) pretende alterar o n.º 5 do [artigo 118.º](#) do Código Penal, propondo que, no caso dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores, bem como no crime de mutilação genital feminina, quando o ofendido seja menor de 14 anos, o procedimento criminal não possa extinguir-se, por efeito da prescrição, antes de o ofendido perfazer 40 anos e, quando tais crimes sejam praticados contra maior de 14 anos, o procedimento criminal se extinga, por efeito de prescrição, logo que sobre a sua prática tiverem decorrido 20 anos, não podendo a prescrição ocorrer antes de o ofendido perfazer 35 anos.

Este projeto de lei propõe ainda a revogação do n.ºs 5 e 8 do [artigo 282.º](#) do Código de Processo Penal, contudo, não existindo um n.º 8 no artigo 282.º do Código de Processo Penal, cremos tratar-se de lapso. No que ao n.º 5 do artigo 282.º concerne, a presente proposta de revogação terá como efeito a eliminação da possibilidade de, em processos por crime de violência doméstica não agravado pelo resultado, a duração da suspensão provisória do processo poder atingir os 5 anos.

O Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.<sup>a</sup> (PAN) é composto por quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto, o segundo prevendo a alteração ao Código Penal, o terceiro contendo uma norma revogatória e o quarto determinando o início da vigência da lei que vier a ser aprovada.

O Projeto de Lei n.º 772/XIV/2.<sup>a</sup> (Ninsc JKM) contém quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto, o segundo prevendo a alteração ao Código Penal, o terceiro contendo uma norma revogatória e o quarto determinando o início da vigência da lei que vier a ser aprovada.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O [Capítulo I](#) do Título V da Parte Geral do [Código Penal \(CP\)](#)<sup>3</sup> dispõe sobre a prescrição do procedimento criminal. Em especial, o seu [artigo 118.º](#), cuja alteração se propõe, prevê os prazos de prescrição, que variam entre os 2 e os 15 anos, em regra em função da medida da pena ou do tipo de crime. Contudo, nos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores, bem como no crime de mutilação genital feminina em que a vítima é menor, o procedimento criminal não prescreve antes de o ofendido atingir os 23 anos de idade (n.º 5).

Desde a revisão do Código Penal de 1995, este artigo sofreu quatro alterações, pela [Lei n.º 59/2007, de 15 de setembro](#), [Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro](#), [Lei n.º 30/2015, de 22 de abril](#), e [Lei n.º 83/2015, de 4 de setembro](#).

Os crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual encontram-se previstos no [Capítulo V](#) do Título I (Crimes contra as pessoas) da Parte Especial do Código Penal, em duas secções diferentes, que compreendem, respetivamente:

- [Secção I](#) - os crimes de coação sexual ([artigo 163.º](#)), violação ([artigo 164.º](#)), abuso sexual de pessoa incapaz de resistência ([artigo 165.º](#)), abuso sexual de pessoa internada ([artigo 166.º](#)), fraude sexual ([artigo 167.º](#)), procriação artificial não consentida ([artigo 168.º](#)), lenocínio ([artigo 169.º](#)) e importunação sexual ([artigo 170.º](#));

- [Secção II](#) – os crimes de abuso sexual de crianças ([artigo 171.º](#)), abuso sexual de menores dependentes ou em situação particularmente vulnerável ([artigo 172.º](#)), atos sexuais com adolescentes ([artigo 173.º](#)), recurso à prostituição de menores ([artigo 174.º](#)), lenocínio de menores ([artigo 175.º](#)), pornografia de menores ([artigo 176.º](#)), crime de aliciamento de menores para fins sexuais ([artigo 176.º-A](#)) e organização de viagens para fins de turismo sexual com menores ([artigo 176.º-B](#)).

<sup>3</sup> Diploma consolidado (a partir do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março) retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas e jurisprudenciais são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário.

O referido Capítulo V compreende ainda uma [Secção III](#), que contém disposições comuns aos crimes acima referidos sobre agravação ([artigo 177.º](#)), queixa ([artigo 178.º](#)) e inibição do poder paternal e proibição do exercício de funções ([artigo 179.º](#)).

Recorde-se a este propósito que, quanto à natureza procedimental, os crimes podem ser públicos, semipúblicos ou particulares, sendo públicos todos os crimes relativamente aos quais a lei nada disponha quanto à necessidade de queixa ou acusação do ofendido. Sendo um crime público, a notícia do mesmo é suficiente para que as autoridades judiciais ou policiais iniciem o processo criminal e uma eventual desistência da vítima não impede a prossecução do processo. São crimes semipúblicos aqueles em que a lei requer uma queixa da pessoa com legitimidade para a exercer, sem o que o procedimento criminal não pode ser iniciado; nestes casos, é admissível a desistência da queixa, que determina o fim do procedimento criminal. Por fim, um crime é particular quando, além da queixa, é necessário que a pessoa com legitimidade para tal se constitua assistente no processo criminal e que, oportunamente, deduza acusação particular, sendo igualmente possível a desistência.

Nos termos da redação atual do [artigo 178.º](#) do Código Penal, cuja alteração se propõe, o procedimento criminal pelos crimes de coação sexual, violação, abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, fraude sexual, procriação artificial não consentida e importunação sexual depende de queixa, a não ser quando a vítima seja menor ou deles resulte suicídio ou morte da vítima. Ou seja, estes tipos de crimes podem ser públicos ou semipúblicos, dependendo da idade da vítima e das consequências para a sua vida. Há, contudo, uma especificidade relativa aos crimes de coação sexual e de violação: se o interesse da vítima o aconselhar, o Ministério Público pode sempre dar início ao procedimento, no prazo de seis meses a contar da data em que tiver tido conhecimento do facto e dos seus autores.

Também o crime de atos sexuais com adolescentes é público ou semipúblico em função das consequências para a vida da vítima: se dele resultar suicídio ou morte da vítima não carece de queixa.

O artigo 178.º prevê também que, em qualquer dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado, o Ministério Público, tendo em conta o interesse da vítima, pode determinar a suspensão provisória do processo (que pode ir até 5 anos) com a concordância do juiz de instrução e do arguido e desde que não tenha sido aplicada anteriormente medida similar por crime da mesma natureza.

Este artigo 178.º sofreu diversas alterações desde a revisão do Código Penal em 1995. Na sua redação originária, era concedida ao Ministério Público a possibilidade de dar início ao processo criminal quando a vítima fosse menor de 12 anos, caso existissem razões de interesse público, situação alargada para menor de 16 anos com a [Lei n.º 65/98, de 2 de setembro](#), que, além disso, substituiu as razões de interesse público pelo interesse da vítima nessa tomada de decisão. Depois a [Lei n.º 99/2001, de 30 de agosto](#), reformulou o artigo, passando, designadamente, a incluir-se, nas situações em que o procedimento criminal não depende de queixa, além do suicídio ou morte da vítima, os casos em que o agente tenha a seu cargo a vítima, menor de 14 anos, ou tenha sobre ela o poder paternal, tutela ou curatela; além disso, previa-se, neste último caso, a possibilidade de suspensão provisória do processo, pelo período máximo de 3 anos. Em 2007, com a [Lei n.º 59/2007, de 15 de setembro](#), passa a não depender de queixa o procedimento por crime contra menor, independentemente da idade, e é aditado um novo requisito para a suspensão provisória do processo - a concordância do juiz. A [Lei n.º 83/2015, de 4 de setembro](#), aditou o atual n.º 2, e reenumerou os seguintes, atribuindo ao Ministério Público a possibilidade de, no caso dos crimes previstos e punidos pelos artigos 163.º (coação sexual) e 164.º (violação), poder dar início ao procedimento criminal. Foi esta lei que conferiu ao artigo 178.º a sua redação atual, já que a [Lei n.º 101/2019, de 1 de outubro](#), apenas alterou a sua localização sistemática para a então aditada Secção III.

Os artigos [281.º](#) e [282.º](#) do [Código do Processo Penal](#) regulam a suspensão provisória do processo, sua duração e efeitos.

Nos termos do n.º 8 do artigo 281.º, em processos por crime contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravado pelo resultado, o Ministério Público, tendo em conta o interesse da vítima, determina a suspensão provisória do processo,

com a concordância do juiz de instrução e do arguido, desde que não exista condenação anterior nem suspensão provisória de processo por crime da mesma natureza.

O artigo 281.º sofreu diversas alterações desde a aprovação do Código, resultando a redação atual da [Lei n.º 39/2020, de 18 de agosto](#). O n.º 8 foi introduzido pela [Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto](#) (então como n.º 7).

O [artigo 282.º](#) determina que a suspensão provisória do processo tem em regra 2 anos de duração máxima, podendo nalguns casos chegar aos 5 anos. A sua redação atual resulta da [Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto](#), com as retificações da [Declaração de Rectificação n.º 100-A/2007, de 26 de outubro](#).

A Procuradoria-Geral da República emitiu em 2014 uma [diretiva](#)<sup>4</sup> dando orientações aos magistrados e agentes do Ministério Público em matéria de suspensão provisória do processo, dedicando o respetivo capítulo XI aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado.

Refira-se ainda que o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) fixou, em matéria de suspensão provisória do processo, jurisprudência obrigatória através do [Acórdão do STJ de fixação de jurisprudência n.º 16/2009](#)<sup>5</sup> e (embora sem relevância para a matéria em análise) do [Acórdão do STJ de fixação de jurisprudência n.º 4/2017](#)<sup>6</sup>.

Finalmente, recorda-se que o Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica ([GREVIO](#)) do Conselho da Europa, no seu [relatório de avaliação da implementação por Portugal das medidas preconizadas na \[Convenção de Istambul\]\(#\)](#)<sup>7</sup>, publicado em janeiro de 2019, identificou alguns domínios prioritários nos

<sup>4</sup> Atualizada em 2015 – trata-se das Diretivas n.ºs [1/2014](#) e [1/2015](#), disponíveis em [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/diretiva\\_1\\_2015.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/diretiva_1_2015.pdf), consultadas em 08.04.2021.

<sup>5</sup> Determina que «A discordância do Juiz de Instrução em relação à determinação do Ministério Público, visando a suspensão provisória do processo, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 281.º do Código de Processo Penal, não é passível de recurso.»

<sup>6</sup> Determina que «Tendo sido acordada a suspensão provisória do processo, nos termos do artigo 281.º do Código de Processo Penal, com a injunção da proibição da condução de veículo automóvel, prevista no n.º 3 do preceito, caso aquela suspensão termine, prosseguindo o processo, ao abrigo do n.º 4, do artigo 282.º, do mesmo Código, o tempo em que o arguido esteve privado da carta de condução não deve ser descontado, no tempo da pena acessória de inibição da faculdade de conduzir, aplicada na sentença condenatória que venha a ter lugar.»

<sup>7</sup> Adotada em 2011 e entrou em vigor no dia 1 de agosto de 2014; Portugal foi o terceiro Estado-Membro do Conselho da Europa e o primeiro da União Europeia a ratificar esta Convenção, aprovada pela

quais as autoridades portuguesas deveriam tomar medidas complementares para cumprirem plenamente as disposições desta Convenção, nomeadamente adaptar a legislação ao disposto no artigo 55.º da mesma, em particular relativamente a toda a violência física e sexual. O artigo 55.º prevê que os Estados-Parte devem assegurar que as investigações ou o processamento deste tipo de infrações não dependam inteiramente de uma denúncia ou de uma queixa da vítima, se tiverem sido cometidas total ou parcialmente no seu território, e que o processo possa prosseguir mesmo que a vítima retire a sua declaração ou queixa.

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, se encontram pendentes sobre a mesma matéria ou sobre matéria conexas, – crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual –, as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 701/XIV/2.ª \(IL\)](#)<sup>8</sup> - *Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos;*
- [Projeto de Lei n.º 702/XIV/2.ª \(Ninsc CR\)](#) - *Altera o Código Penal, atribuindo a natureza de crime público aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual;*
- [Projeto de Lei n.º 672/XIV/2.ª \(Ninsc CR\)](#) - *Reforça a liberdade e autodeterminação sexual criminalizando a divulgação não consentida de fotografias ou vídeos que contenham nudez ou acto sexual;*

---

[Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013](#) e ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 13/2013](#), ambos de 21 de janeiro

<sup>8</sup> Ligação para o Projeto de lei retirada do sítio na *Internet* da Assembleia da República (<https://www.parlamento.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para iniciativas pendentes ou antecedentes parlamentares são feitas para o sítio na *Internet* da Assembleia da República.

- [Projeto de Lei n.º 689/XIV/2.ª \(CDS-PP\)](#) - *Agrava as penas aplicáveis a crimes contra a autodeterminação sexual de menores cometidos por meios informáticos (53.ª alteração ao Código Penal)*
- [Projeto de Lei n.º 250/XIV/2.ª \(BE\)](#) - *Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos (47.ª alteração ao Código Penal);*
- [Projeto de Lei n.º 144/XIV/1.ª \(CH\)](#) - *Agravação das molduras penais privativas de liberdade para as condutas que configurem os crimes de abuso sexual de crianças, abuso sexual de menores dependentes e actos sexuais com adolescentes e criação da pena acessória de castração química.*

Não foram identificadas petições pendentes sobre a matéria em apreço.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a mesma base de dados, verifica-se que na atual Legislatura foi já apreciada, sobre idêntica matéria, a seguinte iniciativa legislativa: [Projeto de Lei n.º 187/XIV/1.ª \(PS\)](#) - *Procede ao reforço do quadro sancionatório e processual em matéria de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores, cumprindo a Diretiva n.º 2011/93/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, e estabelece deveres de informação e de bloqueio automático de sites contendo pornografia de menores ou material conexo – que deu origem à [Lei n.º 40/2020, de 18 de agosto](#), que «reforça o quadro sancionatório e processual em matéria de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores e estabelece deveres de informação e de bloqueio de sítios contendo pornografia de menores, concluindo a transposição da Diretiva 2011/93/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, alterando o Código Penal e o Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro».*

Na XIII Legislatura, foram apreciadas sobre a mesma matéria, - de violação, coação sexual e abuso sexual de pessoa inconsciente ou incapaz -, as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei 1155/XIII/4.<sup>a</sup> \(PS\)](#) - Reformula os crimes de violação, coação sexual e abuso sexual de pessoa inconsciente ou incapaz no Código Penal, ao abrigo do disposto na Convenção de Istambul, e alarga o âmbito de aplicação da medida de coação de proibição de contacto aos crimes de ameaça, coação e perseguição (*stalking*) e o [Projeto de Lei n.º 1047/XIII/4.<sup>a</sup> \(PAN\)](#) - Altera o Código Penal, nomeadamente o crime de violação, adaptando a legislação à Convenção de Istambul ratificada por Portugal, bem como os Projetos de Lei n.ºs [1089/XIII/4.<sup>a</sup> \(PCP\)](#), [1105/XIII/4.<sup>a</sup> \(BE\)](#), [1111/XIII/4.<sup>a</sup> \(PAN\)](#), [1149/XIII/4.<sup>a</sup> \(PSD\)](#), e [1178/XIII/4.<sup>a</sup> \(CDS-PP\)](#), os quais deram origem à [Lei n.º 101/2019, de 6 de setembro](#), *Altera o Código Penal, adequando os crimes de coação sexual, violação e abuso sexual de pessoa internada ao disposto na Convenção de Istambul, e o Código de Processo Penal, em matéria de proibição e imposição de condutas*;
- [Projeto de Lei n.º 1058/XIII/4.<sup>a</sup> \(BE\)](#) - Procede à alteração dos crimes de violação e coação sexual no Código Penal, em respeito pela Convenção de Istambul (47.<sup>a</sup> alteração ao Código Penal), tendo caducado em 24-10-2009;
- [Projeto de Lei n.º 977/XIII/3.<sup>a</sup> \(BE\)](#) - Altera o Código de Processo Penal, alargando as possibilidades de aplicação de prisão preventiva e limitando a aplicação da figura da suspensão provisória de processo (31.<sup>a</sup> alteração ao Código de Processo Penal), rejeitado na generalidade, em Plenário, em 27 de outubro de 2018.

Não foram identificados antecedentes parlamentares de petições sobre matéria idêntica ou conexas com a matéria objeto do projeto de lei *sub judice*.

### III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**



O Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.<sup>a</sup> é apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN) e o Projeto de Lei n.º 772/XIV/2.<sup>a</sup> é apresentado pela Deputada Não Inscrita Joacine Katar Moreira, ao abrigo e nos termos da alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#)<sup>9</sup> e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)<sup>10</sup> (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

As iniciativas assumem a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontram-se redigidas sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e são precedidas de uma breve exposição de motivos, pelo que cumprem os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Respeitam igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parecem não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Atendendo à alteração proposta pelas iniciativas ao Código Penal, a matéria objeto das mesmas enquadra-se na previsão da alínea c) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, constituindo, assim, reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

O Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.<sup>a</sup> deu entrada em 30 de março de 2021, foi admitido a 31 de março, data em que, por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>).

O Projeto de Lei n.º 772/XIV/2.<sup>a</sup> deu entrada em 31 de março de 2021, foi admitido a 31 de março, data em que, por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da

---

<sup>9</sup> As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)<sup>11</sup> estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das presentes iniciativas, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

Cumprir referir que os títulos dos projetos de lei em apreciação traduzem sinteticamente o seu objeto, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei.

As iniciativas em apreço visam alterar o Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, fazendo menção a esse facto no seu título, conforme aconselham as regras de legística formal. O Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.<sup>a</sup> visa ainda proceder a alterações ao Código de Processo Penal, indicando-o igualmente no seu título.

As iniciativas referem, igualmente, no respetivo artigo 1.<sup>a</sup> (objeto), os diplomas que introduziram alterações anteriores ao Código Penal, e, no caso do Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.<sup>a</sup>, os diplomas que introduziram alterações ao Código de Processo Penal, bem como, nas duas iniciativas, o número de ordem de alteração, cumprindo o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, nos termos do qual “Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”.

Porém, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República Eletrónico*, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente. Assim, estando aqui em causa uma alteração ao Código Penal e ao

---

<sup>11</sup> A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

Código de Processo Penal, atendendo ao elevado número de alterações sofridas, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a modificações anteriores.

Pelo acima exposto, em caso de aprovação, sugere-se os seguintes aperfeiçoamentos dos títulos dos diplomas:

**«Consagra como crimes públicos os crimes de violação, coação sexual, fraude sexual, abuso sexual de pessoa incapaz de resistência e de procriação artificial não consentida e alarga os prazos de prescrição de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores e do crime de mutilação genital feminina, alterando o Código Penal e o Código de Processo Penal»**

**«Consagra como crimes públicos os crimes de coação sexual, violação e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, em conformidade com a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), alterando o Código Penal»**

Em caso de aprovação, as iniciativas em apreço revestirão a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República* nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita à entrada em vigor, estabelecem os projetos de lei, nos seus artigos 4.º, que a mesma aconteça no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei mencionada, que determina que *“Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação.”*

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

#### IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Nos termos do disposto do artigo 2.º do [Tratado da União Europeia](#)<sup>12</sup> (TUE), a *União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias*. Dispõe ainda o artigo 3.º que a *União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos*. Também a [Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia](#)<sup>13</sup>, nos seus artigos 1.º e 3.º, prevê a defesa da Dignidade do Ser Humano e o Direito à Integridade, física ou mental.

Com base jurídica no artigo 83.º [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)<sup>14</sup>, o Parlamento Europeu (PE) e o Conselho, *por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns*.

Em relação aos menores a [Diretiva 2011/93/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à luta contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil, e que substitui a Decisão-Quadro 2004/68/JAI do Conselho](#)<sup>15</sup> visa melhorar a proteção das crianças contra o abuso sexual e a exploração sexual obrigando os países da UE a adotarem medidas de prevenção; protegerem as crianças vítimas de crimes e investigarem e perseguirem judicialmente os agressores sexuais. Nesta diretiva prevê-se que *os prazos de prescrição da ação penal deverão ser fixados de acordo com a legislação nacional*.

<sup>12</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF)

<sup>13</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>

<sup>14</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)

<sup>15</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32011L0093>

No que toca genericamente às vítimas de criminalidade a [Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho](#)<sup>16</sup> visa garantir que as vítimas da criminalidade beneficiem de informação, apoio e proteção adequados e possam participar no processo penal. Relativamente a certos grupos de vítimas, e com base na referida Diretiva relativa aos Direitos das Vítimas, a UE adotou regras específicas, incluindo [vítimas de tráfico de seres humanos](#)<sup>17</sup>, [crianças vítimas de exploração sexual e pornografia infantil](#)<sup>18</sup> e [vítimas de terrorismo](#)<sup>19</sup>.

Um passo importante em relação à prevenção e ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica foi a adesão da União, em 2017, à [Convenção de Istambul de 2011](#)<sup>20</sup>, que, ainda que nem todos os seus Estados Membros a tenham ratificado<sup>21</sup>, deve ser lida como sinal de empenho da União na luta contra manifestações de género contra mulheres, bem como caminho para dotar a União no seu espaço geográfico e no mundo de instrumentos jurídicos de ação.

A Convenção de Istambul, traduz, assim, uma via de reconhecimento jurídico transnacional, quanto à natureza da violência contra as mulheres, caracterizada como *uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens que levou à dominação e discriminação das mulheres pelos homens, privando assim as mulheres do seu pleno progresso*. Por isso, e também *reconhecendo que a natureza estrutural da violência contra as mulheres é baseada no género*, a Convenção *aplica-se a todas as formas de violência contra as mulheres, incluindo a violência*

<sup>16</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>

<sup>17</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:PT:PDF>

<sup>18</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32011L0093>

<sup>19</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>

<sup>20</sup> <https://rm.coe.int/168046253d>.

<sup>21</sup> Circunstância de que depende, na ordem interna de cada um, a vigência da Convenção, sendo de referir que não é o caso de Portugal, que foi o primeiro Estado Membro a aderir a esta Convenção, logo em 2011, entrando em vigor em 2014.

*doméstica, o assédio sexual, a violação, o casamento forçado, os chamados “crimes de honra” e a mutilação genital.*

A Convenção prevê diversas condutas especialmente gravosas, definidas pelos artigos 35.º (violência física), 36.º (violência sexual, incluindo violação), 37.º (casamento forçado), 38.º (mutilação genital feminina) e 39.º (aborto e esterilização forçados), estabelecendo-se no artigo 55.º que as investigações e processamento de infrações relativas a estas condutas devem ser asseguradas pelas partes, *não ficando dependentes de uma denúncia ou de uma queixa da vítima, e que o processo possa prosseguir mesmo que a vítima retire a sua declaração ou queixa;* e no artigo 18.º n.º 4 prevê *que o fornecimento de serviços não deve depender da vontade das vítimas de apresentar queixa ou de testemunhar contra qualquer autor de uma infração.*

O PE aprovou também aprovou diversas resoluções que tocam o tema da igualdade de género e combate da violência contra as mulheres, nomeadamente a [Resolução de 26 de outubro de 2017, sobre a luta contra o assédio sexual e os abusos sexuais na UE](#)<sup>22</sup> na qual exortou o Conselho a adotar a cláusula “passerelle” e a identificar todas as formas de violência de género como domínios de criminalidade ao abrigo do artigo 83.º 1 do TFUE <sup>23</sup>. Além disso, e em resumo, a Resolução apela ao que designa por *Tolerância zero e luta contra o assédio sexual e o abuso sexual na UE*, condenando *veementemente todas as formas de violência sexual e física ou de assédio psicológico* e lamentando *o facto de estes atos serem tolerados com demasiada facilidade, quando se tratam, de facto, de uma violação dos direitos fundamentais e de um crime grave que deve ser sancionado como tal, realçando por isso que a impunidade tem de cessar, garantindo o julgamento dos agressores.*

Em 24 de junho de 2020, a Comissão apresentou uma nova [Estratégia sobre os Direitos das Vítimas para 2020-2024](#)<sup>24</sup>, a fim de garantir que todas as vítimas de crimes possam exercer plenamente os seus direitos, independentemente de onde o crime tenha sido

<sup>22</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC\\_2018\\_346\\_R\\_0026&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2018_346_R_0026&from=PT)

<sup>23</sup> Ver parágrafo 12 da Resolução.

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_20\\_1168](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_1168)

cometido. Foi nomeada a *primeira coordenadora para os direitos das vítimas*<sup>25</sup> e criada a *Plataforma Europeia para os Direitos das Vítimas*<sup>26</sup>, reunindo pela primeira vez todos os intervenientes a nível da UE no domínio dos direitos das vítimas, tendo a [Agência dos Direitos Fundamentais](#)<sup>27</sup> publicado, em fevereiro, o seu [primeiro inquérito à escala da UE relativo à vitimização no âmbito da criminalidade](#)<sup>28</sup>.

Na sequência da Presidente Ursula von der Leyen ter colocado a luta contra a [violência baseada no género](#)<sup>29</sup> entre as suas [principais prioridades políticas](#)<sup>30</sup> e reiterado o seu empenho nesta matéria no seu [Discurso sobre o Estado da União de 2020](#)<sup>31</sup>, a Comissão Europeia lançou, recentemente, uma [consulta pública](#)<sup>32</sup> sobre as melhores formas de combater a violência doméstica e a violência baseada no género, visando acolher contributos para uma iniciativa legislativa, anunciada na [Estratégia da UE para a Igualdade de Género 2020-2025](#)<sup>33</sup> e prevista para o final do corrente ano.

Em 22 de fevereiro, para assinalar o Dia Europeu da Vítima de Crime, a Vice-Presidente dos Valores e Transparência, Vera Jourová, e o Comissário da Justiça, Didier Reynders, emitiram uma [declaração](#)<sup>34</sup>, onde destacaram o impacto da pandemia no aumento da violência doméstica, *do abuso sexual de crianças, da cibercriminalidade e dos crimes de ódio racial e xenófobo, referindo a necessidade de reforçar a capacitação das vítimas, especialmente as mais vulneráveis, tais como as vítimas de violência baseada no género ou de crimes de ódio.*

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/ec-coordinator-victims-rights\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/ec-coordinator-victims-rights_en)

<sup>26</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/victims-rights-platform\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/victims-rights-platform_en)

<sup>27</sup> <https://fra.europa.eu/pt/about-fra>

<sup>28</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fundamental-rights-survey-crime>

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-based-violence/ending-gender-based-violence\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-based-violence/ending-gender-based-violence_en)

<sup>30</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf)

<sup>31</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/SPEECH_20_1655)

<sup>32</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12682-Preventing-and-combatting-gender-based-violence/public-consultation>

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_20\\_358](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_20_358)

<sup>34</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/statement\\_21\\_721](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/statement_21_721)

Por último referir que a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, organizou, no passado dia 6 de abril, a [Conferência de Alto Nível “10.º Aniversário da Assinatura da Convenção de Istambul. O estado da arte”](#), fazendo um balanço desta década, analisar os impactos da pandemia, refletir sobre as medidas e ações necessárias para pôr fim a todas as formas de violência contra as mulheres e raparigas e a nova [Estratégia da UE para a Igualdade de Género 2020-2025](#).

- **Enquadramento internacional**

**Países europeus**

Apresenta-se abaixo informação relativamente aos seguintes Estados membros da União Europeia: Espanha e França. Apresenta-se igualmente o enquadramento no âmbito das Organizações Internacionais.

**ESPAÑA**

Em Espanha, os crimes de natureza sexual vêm previstos no [Título VIII do Código Penal espanhol](#),<sup>35</sup> denominado «*Delitos contra la libertad e indemnidad sexuales*». O Código Penal espanhol prevê, entre outros, os crimes de agressão sexual ([artículo 178](#)), violação ([artículo 179](#)), abuso sexual ([artículos 181 e 182](#)) e acoso sexual ([artículo 184](#)). Este diploma agrava a moldura penal abstrata dos crimes supra referidos uando a vítima seja menor de idade ou pessoa especialmente vulnerável em função de deficiência ou de doença ([artículos 180-3.º, 181-5, 182-2 e 184-3](#)).

Nestes crimes, é necessária a denúncia da vítima para que se inicie o procedimento criminal, exceto se se tratar de vítima menor de idade ou com incapacidade, casos em que o *Ministério Fiscal*<sup>36</sup> tem competência para instaurar o procedimento. Nestes crimes, o perdão da vítima ou do seu representante legal não extinguem o procedimento criminal ([artículo 191](#)).

Em Espanha, é possível suspender a execução da pena caso se encontrem reunidas as seguintes condições ([artículo 80](#)):

<sup>35</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial BOE.ES. Todas as referências relativas à legislação de Espanha devem considerar-se remetidas para o referido portal, salvo indicação expressa em contrário.

<sup>36</sup> Entidade com competências idênticas ao Ministério Público português.



1. Que o agressor tenha sido condenado pela primeira vez;
2. Que a pena ou a soma das penas de prisão aplicadas ao agressor não seja superior a dois anos;
3. Que o agressor satisfaça o que tiver a satisfazer quanto à responsabilidade civil originadas pelo crime e quanto ao produto do crime.

Face à moldura penal abstrata prevista no Código Penal, dependendo da pena concretamente fixada judicialmente, é possível determinar a suspensão da pena privativa de liberdade relativamente aos crimes de agressão sexual<sup>37</sup>, abuso sexual<sup>38</sup> ou acoso sexual<sup>39</sup>.

Não se encontrou nenhum mecanismo processual equivalente à suspensão provisória do processo prevista no ordenamento penal português.

A moldura penal abstrata prevista para os crimes supra referidos determina igualmente o prazo de prescrição a aplicar, sendo que a sua prescrição terá lugar ao fim de 5 ou 10 anos, dependendo da pena de prisão prevista para o crime em causa. Isto tendo em conta que, nos crimes de natureza sexual, aplica-se a regra geral estabelecida no [artículo 80](#). A regra geral de prescrição aplica-se igualmente aos crimes de abuso e agressão sexual a menores de 16 anos previstos no [Capítulo II bis do Título VIII do Código Penal espanhol \(artículo 131\)](#).

Cumpra ainda referir que, no ordenamento jurídico-penal espanhol, para o preenchimento do tipo do crime de violação exige-se o uso da força. Por este motivo, os atos de cópula, coito anal, coito oral, ou introdução vaginal, anal ou oral de partes do corpo ou objetos, praticados em vítimas com transtorno mental ou cuja vontade tenha sido anulada mediante o uso de fármacos, drogas ou qualquer outra substância natural ou química idónea a tal efeito, são considerados crime de abuso sexual (na forma agravada) e não violação.

Como tal, no [relatório de avaliação da aplicação da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica](#)

<sup>37</sup> Para o qual se prevê pena de prisão de 1 a 5 anos, exceto se se tratar de vítima especialmente vulnerável devido à idade ou incapacidade, caso em que se eleva a pena para 5 a 10 anos de prisão.

<sup>38</sup> Para o qual se prevê pena de prisão de 1 a 3 anos ou multa.

<sup>39</sup> A execução de pena de prisão por prática deste crime será sempre substituível por multa com o critério da medida abstrata da pena, tendo em conta que prevê uma pena até 14 meses de prisão.

[por Espanha](#)<sup>40</sup>, publicado pelo GREVIO<sup>41</sup> a 25 de novembro de 2020, foi recomendado, em cumprimento do artigo 36.º da Convenção de Istambul, que as autoridades espanholas introduzissem alterações ao Código Penal, de modo a que, para o preenchimento do crime de violação, passasse a bastar a falta de consentimento da vítima, deixando de se exigir o uso da força, toanando assim possível a articulação eficaz das forças de segurança, do Ministério Público e do poder judicial, com vista à garantia da aplicação de sanções apropriadas a este crime.

## FRANÇA

O [Code pénal](#) inclui uma secção dedicada às agressões sexuais, denominada «*Des agressions sexuelles*», a qual está sistematicamente integrada no capítulo dedicado aos atentados à integridade física ou moral das pessoas físicas ([Section 3, Chapitre II, Titre II, Livre II](#)). Esta secção, para além de conter [disposições gerais](#), divide-se igualmente em cinco *paragraphes*: [o paragraphe 1, sobre o crime de violação](#); [o paragraphe 2, sobre outras agressões sexuais](#); [o paragraphe 3, sobre o incesto](#); [o paragraphe 4, sobre a exibição e o assédio sexual](#); e, [o paragraphe 5, sobre a responsabilidade penal dos autores morais](#).

O *Code pénal* considera agressão sexual qualquer agressão de natureza sexual cometida com violência, coação, ameaça ou surpresa ([article 222-22](#)), quer os atos criminosos sejam cometidos moral quer materialmente ([article 222-22-1](#)).

Ao crime de violação é aplicável pena de prisão de 15 anos ([article 222-23](#)), exceto se for cometido nas circunstâncias previstas no [article 222-24](#), nas quais se incluem, nomeadamente: a) a vítima ser pessoa de especial vulnerabilidade em função da idade, doença, incapacidade ou estado de gravidez; b) a vítima ser menor de 15 anos; c) o agressor ser cônjuge ou companheiro da vítima; d) ter sido administrada substância à

<sup>40</sup> Aprovada por Portugal através da [Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013, de 21/01; ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 13/2013, de 21/01](#). Versão portuguesa da convenção nas páginas 29 a 43 desta Resolução.

<sup>41</sup> Grupo atualmente composto por dez peritos independentes, eleitos pelos Estados Partes, responsável pelo controlo da aplicação da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul). Para mais informações, consultar a página oficial do Ministério Público em <https://gddc.ministeriopublico.pt/faq/grevio>

vítima, sem o seu conhecimento, com o fim de alterar o seu julgamento e o controlo sobre os seus atos. Nestes casos, a pena aplicável eleva-se para 20 anos de prisão. As agressões sexuais que não sejam violação são punidas, no ordenamento jurídico-penal francês, com a pena de 5 anos a 10 de prisão ou pena de multa ([articles 222-27, 222-28 e 222-29, 222-30](#)), e com pena de 10 anos de prisão nos casos em que a vítima seja menor de 15 anos.

À instauração do procedimento criminal aplicam-se as regras previstas no [article 15-3 do Code de procédure pénale](#), no caso de denúncia apresentada perante as autoridades policiais, e nos [articles 40 e seguintes](#) do mesmo diploma, no caso de denúncia apresentada perante procurador da república<sup>42</sup>.

Nos termos do [article 7 do Code de procédure pénale](#), a ação penal prescreve no prazo de 20 anos contado da data da prática do crime. Contudo, no caso de violação ou agressões sexuais contra menores de 15 anos, o crime prescreve no prazo de 30 anos a contar da maioridade das vítimas ([article 7 e article 706-47 do Code de procédure pénale](#)).

É possível a determinação judicial da suspensão de pena, conforme previsto nos [articles 720-1 e 720-1-1 do Code de procédure pénale](#), ou seja, quando o condenado tenha cumprido dois anos de prisão efetiva e se reconheçam fundamentos médicos, familiares, profissionais ou sociais para tal. Não se encontrou nenhum mecanismo processual equivalente à suspensão provisória do processo prevista no ordenamento penal português

No [relatório de avaliação da aplicação da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica pela França](#), publicado a 19 de novembro de 2019, o GREVIO recomendou que as autoridades francesas revissem a legislação e as práticas judiciais no sentido de que se estabelecesse como base para o preenchimento dos crimes de violência sexual, a ausência de consentimento livremente prestado, de acordo com o artigo 36.º da Convenção, bem como, de garantir uma resposta judicial eficiente à violência sexual.

---

<sup>42</sup> Sobre as várias etapas do processo e recursos disponibilizados às vítimas, consultar <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33891> e <https://www.cours-appel.justice.fr/nancy/les-regles-generales-dun-proces-penal>

---

## ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

A [Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica](#) foi aprovada em 11 de maio de 2011 com o objetivo de que fosse criada uma base legal comum aos países signatários, que pudesse conferir proteção às mulheres contra todas as formas de violência. A Convenção foi ainda aprovada com o objetivo de prevenir, acusar e eliminar a violência contra as mulheres e a violência doméstica. Este diploma prevê igualmente um mecanismo específico de monitorização, designado por [GREVIO \(Expert Group on Action against Violence against Women and Domestic Violence\)](#), com a função de garantir a implementação efetiva das suas disposições pelos Estados signatários.

Entre as medidas previstas, está a determinação prevista no artigo 36.º, nos termos da qual os Estados signatários devem diligenciar no sentido de incorporarem nos seus ordenamentos jurídicos normas suscetíveis de garantir a criminalização, entre outros, de atos intencionais de introdução vaginal, anal ou oral de partes do corpo ou objetos, de natureza sexual e não consensual, bem como, de quaisquer práticas sexuais não consensuais. Estas medidas legislativas a incorporar internamente pelos Estados signatários deveriam ainda aplicar-se à relação entre cônjuges, fossem estes atuais ou anteriores.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 7 de abril de 2021, a Comissão solicitou contributo escrito ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e à Ordem dos Advogados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados nas páginas dos Projetos de Lei n.ºs [771/XIV/2.ª \(PAN\)](#) e [772/XIV/2.ª \(Ninsc JKM\)](#) na *Internet*.

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento pelos proponentes PAN e Deputada não Inscrita Joacine Katar Moreira das respetivas fichas de avaliação prévia de impacto de género das presentes iniciativas ([Ficha - P JL n.º 771](#) e [Ficha - P JL n.º 772](#)), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

## VII. Enquadramento Bibliográfico

---

ALMEIDA, Rute Cardoso - Do futuro da intervenção precoce e prevenção no âmbito da violência doméstica: uma reflexão sobre os objectivos da Convenção de Istambul. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A. 38, nº 152 (Out./Dez. 2017), p. 135-156. Cota: RP-179.

Resumo: «Neste artigo, abordamos a adaptação da ordem jurídica portuguesa à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (doravante designada por Convenção de Istambul ou Convenção), mormente no que respeita à intervenção precoce, um dos objectivos definidos na Convenção para alcançar a prevenção da ocorrência de posterior violência, sobretudo do desfecho homicídio.

Antes da análise específica de normas, debruçemo-nos, ainda que en passant, sobre o contexto, conceitos e objectivos da Convenção.»

AMNESTY INTERNATIONAL - **Right to be free from rape** [Em linha] : **overview of legislation and state of play in Europe and international human rights standards**. [S.l.] : Amnesty International, 2018. [Consult. 07 abril 2021]. Disponível em WWW:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126099&img=11848&save=true>>.

Resumo: A violência sexual é um problema sistémico que se encontra espalhado por todo o mundo. Não existe nenhum país onde as pessoas vivam livres desta ameaça que afeta ambos os sexos, provocando efeitos devastadores sobre as suas vítimas. Apesar de reconhecer que toda a violência sexual, independentemente do sexo, género ou identidade de género da vítima, é importante no que respeita à violação dos direitos humanos, a presente análise debruça-se mais sobre uma forma de violência sexual, nomeadamente a violação de mulheres e raparigas, uma vez que estas são mais afetadas por este tipo de crime.

Ao longo do documento são analisados os seguintes tópicos: a legislação atual e perspectivas de novos desenvolvimentos na Europa; dificuldades no acesso à justiça; análise de dados estatísticos; normas de direitos humanos internacionais; recomendações.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS – **Crimes sexuais** [Em linha] : **jurisdição penal e processo penal**. Lisboa : CEJ, 2021. [Consult. 09 de março 2021]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133517&img=20094&save=true> >.

Resumo: «Em Fevereiro de 2020 o Centro de Estudos Judiciários organizou uma acção de formação em que procurou abordar várias vertentes da liberdade sexual, à Convenção de Istambul, ao assédio e abuso sexual no desporto, até à pornografia de crianças.

Este e-book junta agora as gravações vídeo, textos e apresentações respeitantes às intervenções ocorridas naquela acção.»

CONSELHO DA EUROPA. Assembleia Parlamentar – **Manual para deputados : Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica (Convenção de Istambul)**. Strasbourg : Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, 2012. 111 p. Cota: 12.36 - 395/2012.

Resumo: Tendo em conta o papel chave que os Deputados podem ter a nível nacional na sensibilização da opinião pública, bem como o impacto direto que podem ter a nível legislativo, o presente manual visa promover entre aqueles uma maior consciencialização e compreensão sobre a Convenção de Istambul e auxiliá-los na sua promoção. Explica as principais provisões contidas na Convenção e, ao mesmo tempo, oferece exemplos de como podem ser introduzidas na legislação e política nacionais.

O manual oferece exemplos de legislação nacional e medidas que os Estados-Membros do Conselho da Europa já introduziram para combater a violência contra as mulheres e a violência doméstica. Ilustra os tipos de leis e medidas que podem ser adotadas. Os exemplos avançados não constituem uma lista exaustiva da legislação promulgada ou das medidas tomadas por Estados-Membros.

CONSELHO DA EUROPA. Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica - **GREVIO's (baseline) evaluation report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention)** [Em linha] : Portugal. Strasbourg : Council of Europe, 2019. [Consult. 19 mar. 2020]. Disponível em WWW:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126821&img=12589&save=true>>

Resumo: Este relatório fornece uma avaliação das medidas de implementação tomadas por Portugal relativamente a todos os aspetos da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica (Convenção de Istambul). Esta avaliação foi levada a cabo pelo Grupo de Peritos sobre a Ação contra a Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica (GREVIO).

O relatório destaca o compromisso significativo demonstrado pelas autoridades portuguesas, ao longo dos anos, para combater a violência contra as mulheres, paralelamente aos esforços para promover a igualdade entre mulheres e homens. No entanto, enfatiza a necessidade de conferir à Comissão para a Igualdade de Género (CIG) os poderes e recursos necessários para melhorar a coordenação interministerial e a cooperação interinstitucional como meios para assegurar o acesso igual ao apoio e reforço da proteção para todas as mulheres vítimas de violência, em todo o país.

O relatório identificou uma série de questões prioritárias que requerem uma ação adicional, por parte das autoridades portuguesas, para com as disposições da Convenção. Aponta insuficiências e recomendações, nomeadamente no que concerne ao enquadramento penal dos crimes de violação e coação sexual e a configuração do consentimento da vítima na definição dos tipos penais, bem como nas respetivas causas de agravamento de penas.

DIAS, Maria do Carmo Saraiva de Menezes da Silva – Notas substantivas sobre crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A. 34, nº 136 (Out.-Dez. 2013), p. 59-97. Cota: RP-179.

Resumo: Neste artigo a autora analisa o tema dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual. O texto começa por tecer algumas considerações gerais sobre as características da vítima, as características do agressor e a recolha de provas na investigação. De seguida apresenta algumas particularidades dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, terminando com umas notas finais sobre o tema em análise.

LEITE, Inês Ferreira – A tutela penal da liberdade sexual. **Revista portuguesa de ciência criminal**. Lisboa. ISSN 0871-8563. A. 21, nº1 (Jan/Mar. 2011), p. 29-94. Cota: RP-514.

Resumo: Este artigo aborda a questão da tutela da liberdade sexual. Segundo a autora, é extremamente difícil fugir à contaminação do Direito pela Moral quando se estuda este tema. Assim sendo, o artigo apresenta três exemplos considerados paradigmáticos das diversas e legítimas manifestações da tutela da liberdade sexual: violação, abuso sexual



de crianças e lenocínio. A diferença entre estes tipos de crime não assenta numa maior ou menor interferência da Moral no campo do Direito Penal, mas tão só nos distintos graus de lesão da liberdade sexual e nas diversas manifestações que esta comporta.

SOEIRO, Cristina – O abuso sexual de crianças : contornos da relação entre a criança e a justiça. **Sub judice : justiça e sociedade**. Lisboa. ISSN 0872-2137. Nº 26 (out.-dez. 2003), p. 21-29. Cota: RP-472.

Resumo: O presente artigo aborda a questão do abuso sexual de crianças. Nele é abordada a crescente participação das crianças no sistema de justiça e como essa participação tem vindo a exigir por parte dos diferentes profissionais uma reflexão aprofundada sobre como se pode estabelecer uma interação entre as crianças e o próprio sistema.

VINAGRE, Nuno – **Da reforma dogmática do concurso de crimes : o repensar à luz do complexo sistema dialético entre o crime de coacção sexual e o crime de violação**. 1ª ed. Coimbra : Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora, 2011. 150 p. ISBN 978-972-32-1899-2. Cota: 12.06.8 – 124/2011.

Resumo: O presente livro corresponde, com ligeiras alterações, à Dissertação de Mestrado em Direito Penal que o autor apresentou à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 2009. Nele é abordado o tema dos crimes sexuais e a importância que neste âmbito assume o conceito de *ato sexual de relevo* como uns dos *tópoi* capaz de resolver a problemática de saber se estamos perante um ou vários crimes sexuais. Na obra encontram-se desenvolvidos dois tópicos principais: o enquadramento jurídico-dogmático do concurso de crimes; e o enquadramento jurídico-dogmático do complexo sistema dialético entre o crime de coacção sexual e o crime de violação.